

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le CONSEIL D'ÉTAT

EN GRÈCE

De 1830 à 1930

Comparaison avec le Conseil d'État en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures

PAR

C.-L. CHANOTIS

Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
et de l'Ecole Supérieure de Commerce et d'Industrie de Paris
Ancien élève à l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. MESTRE, professeur
Suffragants : M. L. BARTHELEMY, professeur.
» M. LAFERRIÈRE, professeur.

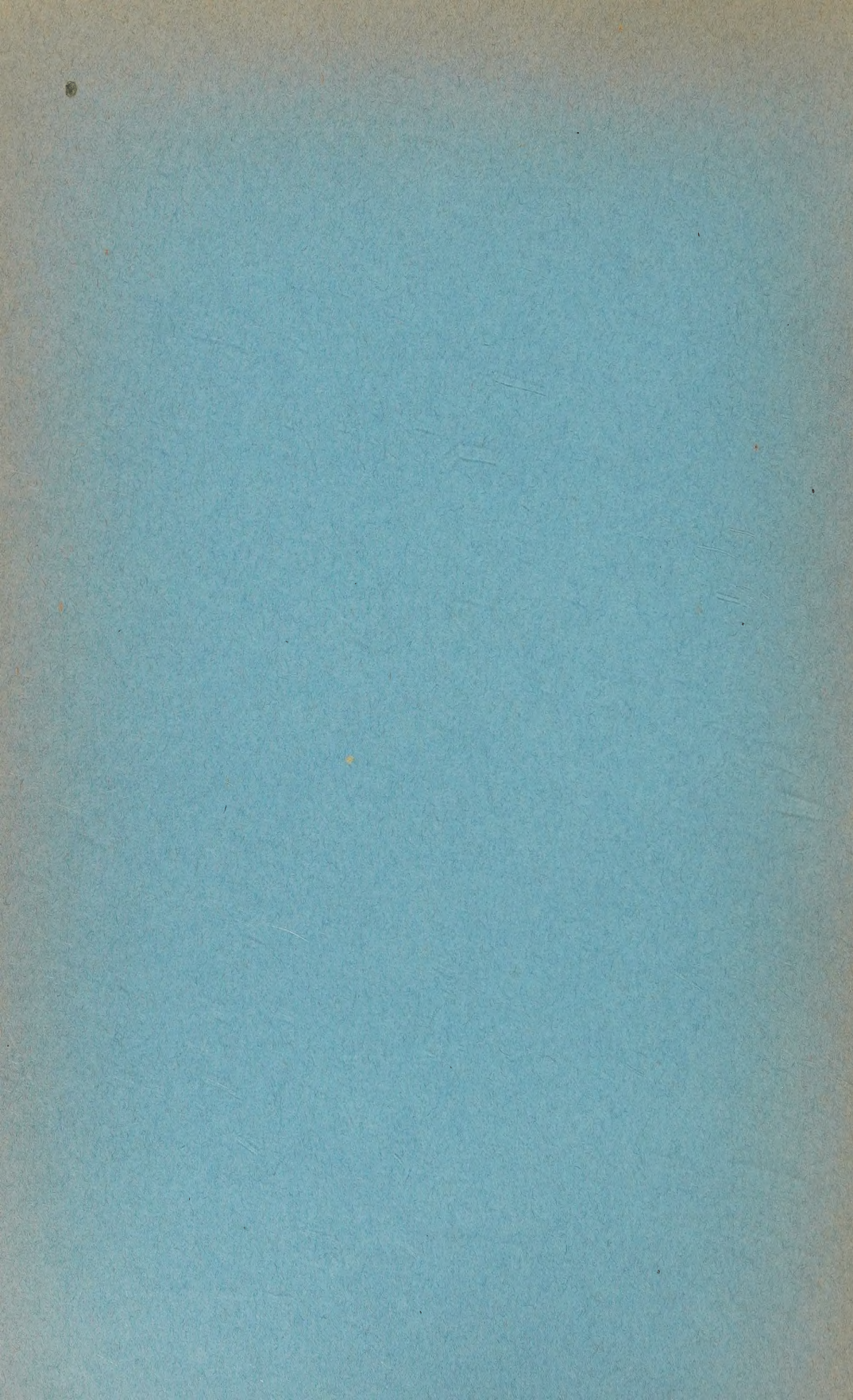
LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

R. C. Seine 146.817

1930

Tel. Gobelins 07-48



THÈSE
DE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le CONSEIL D'ÉTAT

EN GRÈCE

De 1830 à 1930

Comparaison avec le Conseil d'État en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures

PAR

C.-L. CHANIOTIS

Diplômé de l'Ecole des Hautes Études Commerciales
et de l'Ecole Supérieure de Commerce et d'Industrie de Paris
Ancien élève à l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. MESTRE, professeur
Suffragants : M. L. BARTHELEMY, professeur.
» M. LAFERRIÈRE, professeur.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)



*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs*

A MA MÈRE

*En témoignage ému de ma grande affection et
en reconnaissance de tout ce que je lui dois.*

BIBLIOGRAPHIE

- AKYLA (I.). — Πολιτική Δικονομία (Procédure civile), (1909).
- ANGELAKIS (CH.). — Μελέται περὶ τῆς Ἐπιστήμης τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου (1881). (Etudes sur la science du Droit administratif, 1881).
- ANGELOPOULOS (G. I.). — Σύστημα Διοικητικοῦ Δικαίου (1885-1888) (Système de Droit administratif, 1885-1888).
- APPLETON (JEAN). — Traité élémentaire du contentieux administratif, Paris, 1927.
- ARAWANTINOS (I.). — Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν Δίκαιον. (1897-1904) (Droit constitutionnel hellénique, 1897-1904).
- La Constitution grecque du 3 juin 1927, traduction du grec dans le Journal « Messenger d'Athènes » (4-9 juin 1927).
- The greek Constitution dans Europ. Econ. and Polit., Survey, 15 juillet 1927, pages 709 et suiv.
- ARNAULD DE PRANEUF (A.). — Traité des juridictions administratives et particulièrement des Conseils de Préfecture (1868).
- ARNOUX (E.). — De la procédure contentieuse et de la recevabilité des pourvois devant le Conseil d'Etat avec un formulaire et le texte des lois et décrets sur la procédure contentieuse, 1899.
- AUBRY (V.). — Etude sur la jurisprudence du Conseil d'Etat

- en matière de détournement de pouvoir (*Thèse*, Nancy, 1920).
- AUCOC (LÉON). — La justice administrative en France, Paris, 1898 (Extraits des annales de l'Ecole libre des Sciences Politiques).
- AUCOC (LÉON). — Le Conseil d'Etat et les recours pour excès de pouvoir (Extrait de la *Revue des deux Mondes*, 1^{er} septembre 1878).
- AUCOC (LÉON). — Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789, Paris, 1876.
- AUCOC (LÉON). — Résumé de Conférences sur le droit administratif faites par M. L. Aucoc 1865 (Ecole Impériale des Ponts).
- AVISS (H.). — Réformes projetées dans l'organisation des pouvoirs publics. De la juridiction administrative et de sa nécessité, 1872.
- AXELOS (C.). — Νομικὴ Ἐφημερίς. (Ναύπλιον, 1837-1860). (*Journal juridique*, Nauplie, 1837-1860).
- BAHNET (A.). — Le détournement de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1912).
- BACOPOULOS (N.). — Περὶ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὡς Διοικητικοῦ Δικαστηρίου ἐν Γαλλίᾳ καὶ ἐν Ἑλλάδι. (1914) (Du Conseil d'Etat comme Tribunal administratif en France et en Grèce, 1914).
- BARTHÉLÉMY (J.) et DUEJ (P.). — *Traité élémentaire de Droit constitutionnel* (Paris, 1926).
- BARTHÉLÉMY (JOSEPH). — *Le gouvernement de la France* (Paris, 1925).
- BATBIE (A.). — *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif* (Paris, 1855).

- BAUDOUIN (M.). — La notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1904).
- BAVOUX (F.). — Conseil d'Etat, Conseil Royal, Chambre des pairs, vénalités des charges, duel et peines de mort (1838).
- BAZILLE- — Jurisdiction administrative. Procédure administrative (Paris, Toulouse, 1875).
- BEGUIN (L.). — Des actes des autorités administratives qui échappent à un recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1911).
- BELLANGER (PH.). — Organisation administrative (Angers, 1893).
- BÉQUET (L.). — Le Conseil d'Etat, organisation, fonctionnement. Extrait du Répertoire du Droit administratif 1891.
- BÉQUET (L.). — Répertoire du Droit administratif.
- BERNARD (M. A.). — Manuel de Droit constitutionnel et administratif (Montréal, 1901).
- BERTHÉLÉMY (HENRI). — Recueil des lois et règlements administratifs (Paris, 1903).
- BERTHÉLÉMY (HENRI). — Traité élémentaire de droit administratif 1930.
- BŒUF (F.). — Explication de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits (1872).
- BRUGÈRE. — Le Conseil d'Etat, son personnel et ses formations. Evolution. Tendances (*Thèse*, Toulouse, 1910).
- CABANTONS. — Répétitions écrites sur le Droit administratif (Paris, 1863).
- CAPART (MAURICE). — Droit administratif élémentaire (Bruxelles, 1922).

- CAVAN (Y.). — La théorie du recours parallèle devant le Conseil d'Etat (*Thèse*, Paris, 1914).
- CHALVON DEMERSAY (E.). — De l'examen du fait par le Conseil d'Etat statuant en matière de recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1922).
- CHARREYRON (J.). — L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (*Thèse*, Paris, 1885).
- CHAUVEAU (Ad.). — Compétence et juridiction administratives (Paris, 1924).
- CHEVALIER (T.). — Jurisprudence administrative (1836).
- CHEVALIER (T.). — Annuaire de la jurisprudence administrative, 1836-1837.
- CHEVALIER (J.). — L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Nancy, 1924).
- CLÉMENT (R.). — Exposé pratique de la procédure suivie devant le Conseil d'Etat et devant le Tribunal des conflits (1882).
- COLIN (M.). — Cours élémentaire de Droit administratif (Alger et Paris, 1890).
- COLOMBEL (HYACINTHE). — De la juridiction administrative en France, Paris, 1840.
- COLYVAS N. — Περὶ τοῦ Ἐνδίκου μέσου τῆς Ἀκυρώσεως ἐν τῷ Διοικητικῷ Δικαίῳ. (Du recours en annulation en Droit administratif).
- CORMENIN. — Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle, 1818.
- COSTAKIS (L.). — Μελέτη Ἀστικοῦ καὶ Διοικητικοῦ Δικαίου. (Etude de Droit civil et administratif).

- COSTIS (K. N.). — Ἐγχειρίδιον τῆς Ποινικῆς Δικονομίας, (γ' ἐκδόσις 1897). (Manuel d'Instruction criminelle, 3^e édition, 1897).
- COURTES (E.). — Traité théorique et pratique de Droit public, de science financière et de comptabilité publique (Paris, 1926).
- COUCLELIS (A.). — Les régimes gouvernementaux de la Grèce de 1821 à nos jours (*Thèse*, Paris, 1921).
- DARESTE (ROD.). — La Justice administrative en France (Paris, 1862).
- DARESTE (ROD.). — Etudes sur les origines du Contentieux administratif en France (Paris, 1855).
- DARESTE (P.). — Les voies de recours contre les actes de la puissance publique (1914).
- DAVIS et PAPPAÏOANNOU. — Τὸ νέον Σύνταγμα (1911) (*La nouvelle Constitution*, 1911).
- DELARBRE (J.). — Le Conseil d'Etat, son organisation sous la constitution de 1875 (Paris, 1876).
- DELPECH (JOSEPH). — Code administratif (Paris, 1927).
- DEVAUX (T.). — Guide élémentaire de recours au Conseil d'Etat, section du Contentieux (1862).
- DIMITRAKOPOULOS (N. P.). — Η' Ἐπετερίστου Ὑπουργείου τῆς Δικαιοσύνης (1911) (*Annuaire du Ministère de la Justice*, 1911).
- DIOVOUNIOTIS (G.). — Ἑλληνικοὶ Κώδικες. (Codes grecs).
- DIOVOUNIOTIS (G.). — Ἑλληνικὸν Σύνταγμα (Constitution grecque).
- DIAVOUNIOTIS (G.). — Ἐλεγκτικὸν Συνέδριον, Δημόσιον Λογιστικὸν, Συντάξεις, Δημοτικὴ Νομοθεσία, Ὀδοποιία. (Cour des Comptes, Comptabilité Publique, Pensions, Législation communale, Voirie).

- DUCROCQ (T.). — Cours de droit administratif, en sept volumes (vol. 1-2, 1897; vol. 3, 1898; vol. 4, 1900; vol. 5, 1904 et vol. 6-7, 1905).
- DUCROCQ (T.). — Le Conseil d'Etat et son histoire (1867).
- DUGUIT. — Traité de Droit constitutionnel, 2^e éd. en 5 vol. (Paris, 1921-1925, 3^e éd., vol. 1, II, 1927-1928).
- DJIRAS (AL.). — L'organisation politique de la Grèce d'après la Constitution républicaine du 29 septembre 1925 (*Thèse*, Paris, 1927).
- DUQUESNEL (R.). — Jurisprudence comparée du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation (*Thèse*, Paris, 1912).
- EBREN (H.). — Théorie du détournement de pouvoir (*Thèse*, Lyon, 1901).
- EFKLIDIS (J.). — Θέμις (1875) (Themis, 1875).
- EFKLIDIS (S.). — Η' Πολιτική Δικονομία ως ἰσχύει ἐν Ἑλλάδι (3 τόμοι, ὁ 3^{ος} μὴπω συμπληρωθεὶς 1902-1912). (La Procédure civile, telle qu'elle est en vigueur en Grèce, trois volumes, le 3^e n'a pas encore été complété, 1902-1912).
- ESMEIN (A.) et NEZARD (H.). — Eléments de Droit constitutionnel, en 2 volumes (8^e édition, Paris, 1927-1928).
- FEDER. — Αἱ περὶ Πολιτικῆς Δικονομίας Παραδόσεις (τεῦχος Α' 1847). (Cours sur la Procédure civile, première partie, 1847).
- FRANCO (J.). — Des attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire (*Thèse*, Rennes, 1897).

- FOURDINIER (J.). — L'excès de pouvoir en matière administrative (1903).
- GARNER (J. W.). — French administrative law (New Haven, 1924).
- GAUTIER (ALF.). — Cours de droit administratif (Paris, 1879).
- GEORGIN (A.). — La violation de la loi : cause d'ouverture du recours pour l'excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1915).
- GERAGA (K.). — Περὶ τῶν πράξεων τῶν Κοινοτικῶν καὶ Δημοτικῶν Συμβουλίων. (Des actes des Conseils communaux et de ceux des Dèmes).
- GERAGA (K.). — Ἑρμηνεία Δήμων καὶ Κοινοτήτων (Μέρος Α') (Commentaire sur les Dèmes et les Communes, 1^{re} partie).
- GLARAKIS (ARISTIDE). — Τὸ Σύνταγμα καὶ ἡ ἀναθεώρησις αὐτοῦ (1910). (La Constitution et sa Révision, 1910).
- GOBINEAU (A.). — Deux études sur la Grèce moderne. Capodistrias (1905).
- GOUSSARD (EUGÈNE). — De la Cour des Comptes et du Conseil d'Etat (Paris, 1840).
- HAURIOU (M.). — Précis du droit administratif (Paris, 1929).
- HAURIOU (M.). — Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870 (dans les Transformations du Droit depuis cinquante ans, tome II, pages 7 à 17), (Paris, 1923).
- HAURIOU (M.). — Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits de 1892 à 1928 (Paris, Sirey, 1929), (publié par André Hauriou).
- HENRY (F.). — La fin de non-recevoir déduite en droit admi-

- nistratif de l'existence d'un recours parallèle (*Thèse*, Dijon, 1915).
- HOURY (V.). — La notion d'intérêt et la théorie du recours parallèle dans le recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Grenoble, 1909).
- HUET (E.). — Théorie du recours parallèle (*Thèse*, Paris, 1909).
- ICONOMOPOULOS (CHR.). — 'Επιθεώρησις τῆς τοπικῆς Αὐ-
δι κήσεως (ἀπὸ τοῦ 1922 ἕως σήμερον, κατὰ τριμηνίαν).
(Surveillance de l'Administration locale, de 1922
jusqu'à nos jours, par trimestre).
- IDOUX (A.). — La jurisprudence du Conseil d'Etat et de la
Cour de cassation quant aux points qui leur sont
communs (*Thèse*, Paris, 1867).
- IKONOMIDIS (B. T.). — 'Εγχειρίδιον τῆς Πολιτικῆς Δικονομίας
(1855) (Manuel de Procédure civile, 1855).
- JACQUELIN (RENÉ). — Une conception d'ensemble du droit
administratif (Paris, 1899).
- JÈZE (GASTON). — Les principes généraux du droit adminis-
tratif (3^e édition 1926).
- JÈZE (GASTON). — Cours de droit public professé pendant le
deuxième semestre, 1926-1929 (l'acte juridique,
le service public, le fonctionnement des services
publics), (Paris, Giard, 1929).
- JÈZE (GASTON). — Eléments de Droit Public et Administra-
tif (Paris, 1910).
- JOURNÉ (MAURICE). — Précis de droit administratif, 3^e édi-
tion, Paris, Tenin, 1925).
- KARADJA (N. G.). — Δικαστική Πρακτική ἐπὶ τῆς Ποινικῆς Δικο-
νομίας. (1884). (Pratique judiciaire sur l'Instruc-
tion criminelle, 1884).

KARAKATSANIS (J.). — Τὰ Ἑλληνικά Συντάγματα. (Les Constitutions helléniques).

KARAKATSIANIS (J.). — Πολιτικῆς Δικονομίας Ἐπίτομος Ἑρμηνεία (1911). (Commentaire succinct de Procédure civile, 1911).

KELLERSHOLM (M.). — Des effets de l'annulation pour excès de pouvoir (*Thèse*, Bordeaux, 1915).

KONSTANTOPOULOS (K. P.). — Ἑρμηνεία τῆς Ἑλληνικῆς Ποινικῆς Δικονομίας (1926). (Commentaire de l'Instruction criminelle grecque, 1926).

KYRIAKOS (D.). — Ἑρμηνεία τοῦ Ἑλληνικοῦ Συντάγματος. (1904). (Commentaire de la Constitution hellénique, 1904).

LAFERRIÈRE. — Traité de la Juridiction Administrative (2^e édition, 1896).

LAFERRIÈRE (JULIEN) et DELPECH (JOSEPH). — Les Constitutions Modernes (T. I., Paris, Sirey, 1928).

LAGARDE (G. DENIS DE) et GODFERNAUX (A.). — Conseil d'Etat. Guide de Procédure devant les sections administratives, 1890.

LANTENOIS (A.). — La jurisprudence administrative (1923).

LAPARRE (E.). — La théorie de l'abus de droit et la théorie du détournement de pouvoir (Extrait de la *Revue Générale d'Administration*, 1891).

LARNAUDE (F.). — Droit comparé et Droit public (Paris, 1912).

LAROCHEFOUCAULT (G. DE). — Des attributions du Conseil d'Etat (1873).

LEBON. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

LE FUR (LOUIS). — Traité général de l'Etat. Essai d'une

- théorie réaliste du Droit politique (Paris, Sirey, 1929).
- LEFEBVRE (CH.). — Etude sur les lois constitutionnelles de 1875 (Paris, 1882).
- LÉONARDI (C.). — Le Conseil d'Etat sous la Restauration (*Thèse*, Paris, 1909).
- LA TORRE Y HOZ (L. M. DE). — Mémoires sur les Conseils d'Etat (1873).
- LIACOPOULOS (E.). — Τὸ Ἑλληνικὸν Σύνταγμα (1911). (La Constitution hellénique, 1911).
- LIVADAS (MICHEL G.). — Ἑγχειρίδιον Πολιτικῆς Δικονομίας (1927) (1 volume). (Manuel de Procédure civile, 1927).
- LIVADAS et ICODOMIDES. — Πολιτικὴ Δικονομία (3 volumes). (1905-1907).
- (Procédure civile, 1905-1907).
- LOCRE. — Du Conseil d'Etat, de sa composition et de ses attributions (1810).
- LOVERDOS (D.). — Τὸ Ἀνώτατον Οἰκονομικὸν Συμβούλιον (1922). (Le Conseil Economique Supérieur, 1922).
- LYCOURDIS (E. S.). — Ἐκλογικὸς Κώδῆξ (1889). (Code électoral, 1889).
- MACAREL (L.). — Eléments de jurisprudence administrative (Extraits des décisions rendues par le Conseil d'Etat en matières contentieuses), Paris (1918).
- MACAREL (L.). — Des Tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative (1828).
- MALLEIN. — Enseignement du Droit Administratif (Paris, 1857).

- MAMOUCAS. — Τὰ κατὰ τὴν Ἀναγέννησιν τῆς Ἑλλάδος. (La Renaissance de la Grèce).
- MANAS (RIENTOR DE). — La théorie du recours parallèle (*Thèse*, Paris, 1912).
- MANIAKIS (K. N.). — Ἑρμηνεία τῆς Ἑλληνικῆς Πολιτικῆς Δικονομίας (1898). (Commentaire de Procédure civile grecque, 1898).
- MATSAS (A.). — Ἀπονομοικὴ Νομοθεσία. (Législation de Police).
- MENDELSSOHN (KARL-BARTHOLD). — Geschichte Griechenlands (2 volumes, 1870-1874).
- MESTRE (ACHILLE). — Rapport sur l'évolution du Droit Administratif (Doctrine, de 1869 à 1919, dans Livre du cinquantième de la Société de Législation comparée, Tome II, pages 19-34, Paris, 1923).
- MESTRE (ACHILLE). — Recherche sur l'exception d'illégalité (dans Mélanges M. Hauriou, Paris, Sirey, MCMXXIX).
- MILLER (W.). — A history of the greek People, 1821-1921 (Londres, 1922).
- MOREAU (F.). — Précis élémentaire de Droit constitutionnel (10^e édition, Paris, 1928).
- NOYER. — Répertoire de droit administratif. Table de législation comprenant les arrêts principaux formant jurisprudence (à l'usage des justiciables des conseils de Préfecture, 2^e édition, 1896).
- NEZARD. — Eléments du Droit Public.
- Pandectes Françaises.* — Répertoire.
- PAPADOUCAS (N.). — Ἀρχαὶ Συνταγματικοῦ Δικαίου (1848). (Principes de Droit constitutionnel, 1848).

- PAPASTATHOPOULOS. — Διοικητικαὶ Διαφοραὶ. (*Litiges administratifs*).
- PHARDIS (G.). — Στοιχεῖα Συγκριτικοῦ Συνταγματικοῦ Δικαίου. (*Eléments de Droit constitutionnel comparé*).
- PHLOGAITIS (THÉODORE). — Ἐγχειρίδιον Συνταγματικοῦ Δικαίου (1895). (*Manuel de Droit constitutionnel*, 1895).
- PHLOGAITIS (THÉODORE). — Κώδικες (Codes).
- PHILARETOS (G. N.). — Ὁργανισμός Δικαστηρίων (1894). (*Organisation judiciaire*, 1894).
- PHILARETOS (G. N.). — Σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος (Ἀθῆναι 1889) (*Constitution de la Grèce, Athènes*, 1889).
- PIPERIDIS (S.). — Δίκαιον Δημοσίων Ὑπαλλήλων. (*Le Droit des fonctionnaires publics*).
- PISTOYE (A. DE). — Le Conseil d'Etat. De son organisation, de son autorité, de ses attributions (1845).
- POIREL. — Textes de droit public (1845).
- POLYCHRONIADES. — Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας (1914). (*Le Conseil d'Etat*, 1914).
- POTAMIANOS (DÉMOSTHÈNE). — Ἐρμηνεία τῆς Πολιτικῆς Δικονομίας (1902-1905). (*Commentaire de Procédure civile*, 1902-1905).
- PHRANGHIAS. — Τὸ ἐν Ἑλλάδι Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας (1914-1915). (*Le Conseil d'Etat en Grèce*, 1914-1915).
- PRADIER-FODÈRE (P.). — Conseil d'Etat. Loi du 24 mai 1872 (1872).
- RAVIART (EUGÈNE). — Traité formulaire de procédure civile et administrative (Paris, 1926).
- REGLADE (M.). — Du prétendu contrôle juridictionnel de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir (*Extrait Revue de Droit public*, 1925).

- REGNAULT (A.). — Histoire du Conseil d'Etat, depuis son origine jusqu'à ce jour (1853).
- RENARD (GEORGES). — Cours élémentaire de droit public, constitutionnel et financier (Paris, 1922).
- RHOMANOS. — Δικαιοσύνη (1923). (Justice, 1923).
- RHONTIRIS (A.). — Ἡ κατὰ τὸ Σύνταγμα Ὁργάνωσις τοῦ Κράτους (1876-1879) (L'organisation de l'Etat selon la Constitution, 1876-1879).
- ROCHE (G.) et LEBON. — Recueil général des arrêts du Conseil d'Etat depuis l'An VIII jusqu'en 1838 (1839).
- RONDONNEAU (L.). — Lois administratives et municipales de la France (Paris, 1845).
- ROSSI (P.). — Cours de Droit constitutionnel en quatre volumes (2^e édition, Paris, 1877).
- ROUE (P.). — Code du Conseil de Préfecture et du Conseil d'Etat (1909).
- ROUTHIER. — De l'organisation du Conseil d'Etat en cours judiciaire (Paris, 1828).
- SAINT-GIRONS (A.). — Manuel de Droit constitutionnel (Paris, 1884).
- SARIPOLOS (N. J. PÈRE). — Πραγματεία Συνταγματικοῦ Δικαίου (1915-1923). (Droit constitutionnel hellénique, 1915-1923).
- SARIPOLOS (N. N. FILS). — Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν Δίκαιον (1874-75). (Traité de Droit constitutionnel, 1874-1875).
- SARIPOLOS (N. J. PÈRE). — Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland (Tübingen, 1909).
- SGOUTA. — Θέμις (1846-1871). (Themis, 1846-1871).
- SIREY (J.). — Du Conseil d'Etat depuis 1806, époque de

l'Institution de la Commission du contentieux jusqu'à la fin de septembre 1820 (1818-1820).

SOFRONOPOULOS. — Ὑπαλληλικὸν Δίκαιον. (Droit des Fonctionnaires).

SOTIROPOULOS. — Δικαστικὴ (1929) (*Journal Judiciaire*, 1929).

STAVROPOULOS (C.). — Χρονικὰ Δικαστικὰ (1877-1879). (Chroniques judiciaires, 1877-1879).

STOUPIS (A. D.). — Σύστημα Συνταγματικοῦ Δικαίου (1889-1902). (Système de Droit Constitutionnel, 1889-1902).

STYMFALIADES. — Ὑπαλληλικὸν Δίκαιον. (Droit des Fonctionnaires).

STRUPP (CHARLES). — La situation internationale de la Grèce (1821-1917), (Zurich, 1918).

SVOLOS (A.). — Τὸ νέον Σύνταγμα καὶ αἱ βάσεις τοῦ Πολιτεύματος. (1928). (La nouvelle Constitution et les fondements du régime politique, 1928).

TACQUET (J.). — Des recours pour excès de pouvoir en matière administrative (*Thèse*, Paris, 1885).

TARBOURIEH (E.). — Du Conseil d'Etat comme organe législatif (1894).

THIERY (J.). — Les actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Lille, 1912).

TOURNYOL DU CLOS (J.). — Essai sur le recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1912).

TRANCHANT (M.). — Conseil d'Etat. Arrêtés, Avis, Projets de décrets, Projets de lois (1872-1879).

- THEMIS. — Κώδῆξ (1891-1930). (Code, 1891-1930).
- THEMIS. — Νομολογία (1891-1930). (Jurisprudence, 1891-1930).
- TRIANAKIS (S.). — Δικαστικοὶ Νόμοι (1919-1927). (Lois judiciaires, 1919-1927).
- USSING. — Le Contentieux administratif et la Juridiction administrative (Traduction de P. Daræste, Copenhagen, 1902).
- VASSILIOU (K. A.). — Ἑλληνικοὶ Κώδῆκες (1915). (Codes grecs, 1915).
- VASSILIOU (K. A.). — Ἀναθεώρησις τοῦ Συνταγματός 1912). (La Révision de la Constitution, 1912).
- VIKELAS (K.). — Μελέται Ποινικῆς Δικονομίας ἐν Θέμει Σγοῦτα (1865). (Etudes d'Instruction criminelle dans Themis Sgouta, 1865).
- VIVIEN. — Etudes administratives (Paris, 1845).
- VERGNIAUD (L.). — Des fins de non recevoir opposables au recours pour excès de pouvoir (*Thèse*, Paris, 1907).
- VIDAILLAN (A. DE). — De la juridiction directe du Conseil d'Etat, de ses attributions (Projet de la loi du 1^{er} février 1840) (1841).
- VUATRIN et BATBIE. — Lois administratives (Paris, 1896).
- VILLEFROY et MOUNIER. — Principes d'administration, extrait des avis du Conseil d'Etat et du Comité du Ministère de l'Intérieur (1837).
- WEBER (A.). — Le contentieux de l'annulation en matière administrative et les solutions nouvelles de la jurisprudence (*Thèse*, Caen, 1909).
- WORMS (R.). — La juridiction du Conseil d'Etat et ses tendances actuelles (1906).

ZAKAS (G. A.) — Ἑρμηνεία τῆς Πολιτικῆς Δικονομίας (1900).
(Commentaire de la Procédure civile, 1900).

ZENGELIS (ELIE). — Τὸ ἐν Ἑλλάδι κρατοῦν Συνταγματικὸν
Δίκαιον (Le Droit constitutionnel en vigueur en
Grèce, 1912).

Table des Matières

INTRODUCTION	1
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE.....	7
-------------------------------------	---

§ 1. — *Première période. — Création du Conseil d'Etat et Inauguration d'un système de juridiction administrative (1833-1844).*

L'Ordonnance du 3-15 avril 1833 créant le Conseil d'Etat; l'Ordonnance du 26 avril 1833, organisant les tribunaux administratifs. L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, portant réglementation du Conseil d'Etat. Ouverture du Conseil d'Etat le 28 octobre 1835. La loi du 7 mai 1837, délimitant la compétence des tribunaux administratifs et judiciaires; la loi du 25 avril 1839, réglementant la procédure devant le Conseil d'Etat. L'Ordonnance du 28 juin 1841, art. 1^{er}, al. 3, maintenant au Conseil des Ministres une partie de leurs attributions consultatives et juridictionnelles exercées antérieurement à la création du Conseil d'Etat. Analyse de la loi du 7 mai 1837 sur la compétence des tribunaux administratifs. Echec du système inauguré par la Régence; ses causes. La loi de 1838 supprimant les tribunaux administratifs et organisant une autre juridiction administrative à deux degrés.

§ 2. — *Seconde période. — Abrogation du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative par la première Constitution (1844-1864).* 18

Difficultés de politique intérieure provoquées par l'Angleterre. Séance solennelle de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat du 27 juin 1841 : vœu d'une monarchie cons-

titutionnelle. Révolution du 3 septembre 1843. L'Assemblée Nationale Constituante de 1844 : la première Constitution; suppression du Conseil d'Etat par la Constitution du 18 mars 1844 (l'article 102); indécision de l'Assemblée Nationale de 1844; suppression des tribunaux administratifs; autorisation donnée au législateur d'en organiser d'autres; les dispositions contradictoires de l'article 101 de la Constitution du 18 mars 1844; la solution des conflits d'attribution; sixième arrêté spécial de l'Assemblée Nationale du 3 septembre 1844. Création pour la troisième fois et sans aucune méthode des tribunaux administratifs, caractère exceptionnel de leur compétence.

§ 3. — *Troisième période. — La reconstitution du Conseil d'Etat par la deuxième Constitution et sa nouvelle suppression (1864-1865).*..... 33

De 1844 à 1864, préparation défectueuse des lois. Mouvement en faveur du rétablissement du Conseil d'Etat. Discours de M. N.-J. Saripolos devant l'Assemblée Nationale convoquée en décembre 1862. Les raisons de la mauvaise besogne des Commissions chargées de la préparation des lois de 1844 à 1863. La préparation des lois de 1844 à 1863. La préparation du Code civil ou le travail de Pénélope. Quelques exemples d'incohérence législative. Lois de 1887, 1909, de 1911 sur le recrutement de l'armée; art. 266 et 270 du Code pénal. Loi du 4 mars 1911, art. 1, § 3. Travaux préparatoires et votes des articles 83 à 86 de la Constitution du 17 novembre 1864. Message royal du 6 octobre 1862 à l'Assemblée Nationale. La réponse de Diomidès Kyriakos au discours de N.-J. Saripolos. Protestations d'un groupe de 16 députés contre le rétablissement du Conseil d'Etat, les motifs. Dispositions de la Constitution rendant impossible le fonctionnement du Conseil d'Etat organisé par cette Constitution; il ne s'occupe que de la préparation des lois et des règlements. La solution des conflits. La suppression du Conseil d'Etat en 1865, ses causes.

§ 4. Quatrième période. — De la suppression du Conseil d'Etat à la Constitution républicaine du 3 juin 1927, et la loi sur le Conseil d'Etat du 24 décembre 1928 (1865-1928).....	53
---	----

La politique intérieure à partir de l'avènement de George I^{er} (1863) à la révolution militaire (1909). Affaiblissement du pouvoir politique et des organisations de l'Economie nationale. La guerre de 1897. Causes de la mauvaise administration du pouvoir et du fonctionnement défectueux des règles constitutionnelles. Omnipotence des parlementaires; la politique des partis et d'intérêt personnel; le législatif s'immisce dans l'exécutif et inversement. La révolution militaire de 1909 rétablit la situation : en 1909, appel de M. E. Venizelos à la présidence du Gouvernement; premier souci du Gouvernement : la révision de la Constitution et le rétablissement du Conseil d'Etat; travaux préparatoires de la révision de la Constitution; les nouveaux textes; travaux préparatoires de la loi du 16 septembre 1914: le Conseil d'Etat corps consultatif et tribunal administratif; imitation des législations française et italienne. Les événements politiques de 1915 à 1928, impossibilité d'un fonctionnement régulier du Conseil d'Etat pendant cette période. Exposé des actes du pouvoir législatif et exécutif ayant trait à l'organisation actuelle du Conseil d'Etat. Examen des travaux préparatoires de la Constitution républicaine du 3 juin 1927. Caractères généraux du Conseil d'Etat organisé par cette Constitution; en principe, le Conseil d'Etat juridiction administrative; exposé détaillé des travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 1928 portant réglementation du Conseil d'Etat. — La loi du 24 décembre 1928 reproduit à peu près textuellement la loi du 16 septembre 1914.

CHAPITRE II. — ELEMENTS DONT SE COMPOSE LE CONSEIL

D'ETAT	111
--------------	-----

§. 1. — <i>Nombre des Conseillers</i>	112
---	-----

Le nombre des Conseillers dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, dans la Constitution du 17 novembre 1864 et dans les lois des 16 septembre 1914 et 24 décembre 1928. — Le nombre des Conseillers d'Etat en France; personnel fixe et personnel flottant. — Examen critique du système grec.

§ 2. — <i>Le Président du Conseil d'Etat</i>	116
---	-----

Nomination du Président du Conseil d'Etat; en France, présidence du Ministre de la Justice; différence des systèmes français et grec; interdiction au Président de la République hellénique de nommer le Ministre de la Justice Président du Conseil d'Etat. — Appréciation des deux systèmes : le Ministre de la Justice membre de l'administration active ne saurait être ni le président de l'administration délibérante, ni le président de la juridiction administrative.

§ 3. — <i>Nomination</i>	118
--------------------------------	-----

La nomination du personnel du Conseil d'Etat dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835; la nomination dans la Constitution du 17 novembre 1864, dans la loi du 16 septembre 1914, dans la Constitution du 3 juin 1927 et dans la loi du 24 décembre 1928. Nomination par décret à tous les échelons, inamovibilité du haut personnel et du personnel auxiliaire. — En France, nomination du haut personnel par voie de décret; nomination des secrétaires spéciaux, des commissaires supplémentaires du gouvernement et des employés de bureau par voie d'arrêté ministériel. — Appréciation du système hellénique de nomination.

§ 4. — <i>Qualités et âge requis</i>	124
--	-----

Qualités et âge requis par l'Ordonnance du 18-30 septem-

bre 1835; son peu d'exigence, omnipotence du pouvoir royal. Qualités et âge requis par la Constitution du 17 novembre 1864; ses dispositions ont pour origine une fausse interprétation de la loi française. — Qualités et âge requis par la loi du 16 septembre 1914, la Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928; multiplicité et sévérité de leurs dispositions. — Qualités et âge requis en France. — Imitation en Grèce de la loi française avec aggravation des conditions exigées.

§ 5. — *Appointements, rang, durée des fonctions
et distinctions honorifiques* 136

Les appointements, rang, durée des fonctions et distinctions honorifiques dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, dans la Constitution du 17 novembre 1864 et dans la loi de 1911 révisant la Constitution de 1864. — Article 15, al. 4 de la loi du 16 septembre 1914. — Discussions soulevées dans la rédaction de l'article 7 de la loi du 24 décembre 1928. — Examen détaillé de la délibération de l'Aréopage, toutes Chambres réunies. Les considérations de la Commission parlementaire sur le projet gouvernemental. — Appointements, rang, durée des fonctions et distinctions honorifiques dans le Conseil d'Etat français. — Examen critique du système grec; la double erreur du législateur hellène.

§ 6. — *Personnel auxiliaire* 169

Absence des dispositions dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 sur le personnel auxiliaire. — Réglementation détaillée du personnel auxiliaire dans l'Ordonnance du 5 février 1865. — Le personnel auxiliaire dans la loi du 16 septembre 1914, dans la Constitution du 3 juin 1927 et dans la loi du 24 décembre 1928. — Le personnel auxiliaire en France : employés de bureau généraux et employés de section. — Dans les deux pays, personnel auxiliaire

placé sous les ordres du Secrétaire général. — Une seule différence d'ordre très secondaire.

§ 7. — *Incompatibilités* 173

Les incompatibilités dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et dans la Constitution du 17 novembre 1864; les incompatibilités dans les travaux préparatoires et dans la loi du 16 septembre 1914; dans la Constitution du 3 juin 1927 et dans la loi du 24 décembre 1928. — Les incompatibilités en France. — Examen critique du système hellénique.

§ 8. — *Les avocats au Conseil d'Etat* 180

Silence de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et de Constitution du 17 novembre 1864 sur les avocats; étude des dispositions relatives aux avocats dans les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928. — En France, les avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat. — Légère différence entre les deux pays.

§ 9. — *Huissiers* 183

Aucune disposition dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et dans la Constitution du 17 novembre 1864 relative aux huissiers; les huissiers dans les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928. — Les huissiers en France.

CHAPITRE III. — ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ETAT..... 185

§ 1. — *Attributions consultatives et préparation des projets de Lois et des Règlements*... 186

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 : caractère obligatoire et facultatif de ses attributions. — Constitution du 17 novembre 1864; en théorie, préparation des projets de lois et des règlements par le Conseil d'Etat; cas de collaboration avec le pouvoir législatif, en pratique, impos-

sibilité de cette préparation causée par la brièveté du délai imparti au Conseil pour y procéder. — Révision en 1911 de la Constitution du 17 novembre 1864 : les travaux préparatoires des trois Commissions chargées de la révision constitutionnelle; divergence de vues, mais but unique; rédaction définitive des articles 57, al. 2; 83, al. 1, 84, 84 *bis*. La préparation des lois et des règlements par le Conseil d'Etat. — La Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928 : suppression de la préparation des projets de lois par le Conseil d'Etat; maintien de la préparation des règlements. — Examen rapide du Conseil d'Etat français; son rôle dans la préparation des lois et surtout des règlements; classification des règlements; absence en Grèce d'une telle classification; faible imitation par le législateur grec du Conseil d'Etat français; préparation des règlements par la section unique en Grèce, difficultés pour le Conseil d'Etat de s'acquitter convenablement de cette tâche; l'abandon de la préparation des projets de lois par le Conseil d'Etat est infiniment regrettable.

§ 2. — *Attributions administratives* 209

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835; le Conseil d'Etat statuant comme autorité administrative délibérante; ses attributions. — La Constitution du 17 novembre 1864, suppression des attributions administratives du Conseil d'Etat. — La révision en 1911 de la Constitution du 17 novembre 1864 et la loi du 16 septembre 1914; les travaux préparatoires des trois Commissions chargées de la révision; les attributions administratives du Conseil d'Etat réduites à la surveillance des fonctionnaires. — La Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928 (reproduisant en grande partie la loi de 1914). — Examen sommaire des attributions administratives du Conseil d'Etat en France. — Ses attributions administratives géné-

rales et spéciales. Leur multiplicité. — Examen critique des attributions administratives du Conseil d'Etat hellénique; copie des attributions administratives du Conseil d'Etat français sur un seul point : haute police administrative tombée aujourd'hui en désuétude.

§ 3. — *Attributions juridictionnelles* 223

Les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat et leur classification dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835; le Conseil d'Etat véritable tribunal administratif. — Constitution du 17 novembre 1864; absence complète d'attributions juridictionnelles. — La révision en 1911 de la Constitution du 17 novembre 1864 et la loi du 16 septembre 1914; travaux préparatoires des trois Commissions; imitation incomplète du Conseil d'Etat français. — La Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928 (Reproduction presque identique des textes de 1911-1914). — Coup d'œil sur les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat en France; son caractère original; le Conseil d'Etat français juge administratif de droit commun, juge d'appel et juge de cassation. — Imitation très fidèle dans les principes, mais très incomplète dans leur application; prépondérance des attributions contentieuses dans le Conseil d'Etat grec.

CHAPITRE IV. — LES SECTIONS. — L'ASSEMBLEE GENERALE. . .

LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT 247

§. 1. — *Généralités* 248

Division logique des sections. Mesure dans laquelle le législateur grec a essayé de la réaliser. — Division du Conseil d'Etat en quatre sections par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835. — Division du Conseil d'Etat en trois sections par l'Ordonnance du 5 février 1865. — Leur rôle unique. — Travaux préparatoires de la loi du 16 sep-

tembre 1914. — Division du Conseil d'Etat en deux sections : son illogisme. Dualité des attributions de la première section. Adoption par la loi du 24 décembre 1928 de la loi du 16 septembre 1914 quant à la division en sections. — Division rationnelle du Conseil d'Etat français en sections. Les sections administratives et les sections contentieuses. — Non adoption du système français en Grèce.

§ 2. — *Organisation des sections administratives* 252

Organisation de trois sections administratives par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835. — Participation des Ministres aux séances des sections administratives. — Organisation de trois sections administratives par l'Ordonnance du 5 février 1865. Absence de réglementation détaillée des attributions de chaque section. — Organisation d'une seule section administrative par la loi du 16 septembre 1914, son double caractère administratif et contentieux. — Reproduction des dispositions de la loi du 16 septembre 1914 par la loi du 24 décembre 1928, l'erreur commise par le législateur de 1914 est répétée et aggravée. Suppression de la préparation des lois par le Conseil d'Etat, elle aura pour conséquence une législation de qualité douteuse. Attributions administratives de la première section. — Les quatre sections administratives en France, leur composition. Le décret du 2 août 1879 portant réglementation détaillée de leurs attributions. — Le législateur grec aurait dû imiter la loi française. L'unique section administrative du Conseil d'Etat hellénique ne pourra suffire à la préparation des règlements.

§ 3. — *Procédure devant les sections administratives* 267

Rôle secondaire des sections administratives à l'égard de l'Assemblée générale dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835. — Absence partielle de la réglementation de

la procédure dans la Constitution du 17 novembre 1864 et dans les ordonnances ultérieures. — Etude d'une phase de la procédure devant la première section d'après les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928. Procédure employée pour la préparation des règlements. La nomination du rapporteur. Rôle de la section. Composition de la section. Comment la section est-elle chargée de la préparation des règlements ? Règlements faits en exécution d'une délégation législative formelle. Modification ou abrogation des règlements. Rôle purement consultatif de la section. En France, seul le Ministre de la Justice introduit un projet au Conseil d'Etat. Différents registres tenus pour la marche de la procédure. Représentation des parties intéressées. Publicité des séances en France. — Les principales différences entre les deux législations : introduction du projet au Conseil d'Etat. Ressemblance minime. Nombreuses différences justifiées par le peu d'importance que le législateur grec a attaché aux sections administratives.

§ 4. — *Organisation des sections contentieuses* 276

Une seule section contentieuse dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835. — Absence de sections contentieuses dans le Conseil d'Etat organisé en 1864. — Section contentieuse et section partiellement contentieuse dans la loi du 16 septembre 1914 et celle du 24 décembre 1928. Absence de tout fondement juridique dans cette organisation. — L'organisation des sections contentieuses en France. La section du contentieux, la section spéciale du contentieux, les sous-sections, l'assemblée publique du contentieux. Imitation très réduite de la loi française par le législateur grec.

§ 5. — *Procédure devant les sections contentieuses*

Insuffisance de la réglementation de la procédure orga-

nisée par l'ordonnance du 18-30 septembre 1835. Raisons. — Absence de procédure devant les sections contentieuses dans le Conseil d'Etat organisé en 1864. — La procédure devant les sections contentieuses dans les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928, additions apportées par la loi du 24 décembre 1928. Introduction des affaires au Conseil d'Etat. Rôle du Président. Procédure devant la section purement contentieuse. — Procédure devant la section du contentieux, la section spéciale du contentieux et l'Assemblée publique du contentieux. — Différences des procédures devant les sections contentieuses en France et en Grèce. Très nombreuses ressemblances.

§ 6. — *Organisation de l'Assemblée générale* 300

L'Assemblée générale dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835; sa composition et ses attributions, l'Ordonnance du 30 novembre 1835. — Rôle très réduit de l'Assemblée générale en 1864. — Lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928. — L'introduction des affaires dans l'Assemblée générale par le Président du Conseil d'Etat ou par les sections. — L'Assemblée générale statuant au contentieux; sa composition. — L'Assemblée générale dans le Conseil d'Etat français. Sa composition et ses attributions. L'Assemblée publique du contentieux; sa composition. — Examen critique de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat hellénique.

§ 7. — *Procédure devant l'Assemblée générale* 309

La procédure devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat organisé par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835. — Identité de la procédure devant l'Assemblée générale et devant les sections dans le Conseil d'Etat organisé par la Constitution du 17 novembre 1864. — La procédure devant l'Assemblée générale dans le Conseil d'Etat organisé par les lois des 16 septembre 1914 et 24 décembre 1928. —

Communication de la requête au Ministre compétent ; publication de la décision au *Journal Officiel* ; autorité relative de la décision ; possibilité de faire tierce opposition. — La procédure devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en France ; son caractère purement administratif. — Absence complète de ressemblances entre les Assemblées générales du Conseil d'Etat dans les deux pays ; les différences d'attributions des deux Assemblées expliquent les différences de leur procédure.

CONCLUSION. 317

Introduction

I

Le Droit comparé n'est pas qu'un objet d'érudition et de curiosité.

Son étude a non seulement une valeur didactique de premier ordre, — la confrontation entre les institutions des divers pays permettant de mieux saisir les caractéristiques intrinsèques de chacune d'elles, — mais encore un intérêt pratique considérable.

Le législateur, dans sa fonction créatrice, n'imagine pas en effet de toutes pièces l'institution qu'il établit et qu'il réglemente. Il s'inspire plus ou moins consciemment de règles déjà existantes, qu'il trouve dans le droit interne de son pays, s'il s'agit de la réglementation nouvelle d'une institution ayant déjà dans ce pays un passé historique; il prendra aussi très volontiers pour modèle l'œuvre accomplie à l'étranger : souvent même son initiative ne lui aura été inspirée que par le désir d'imiter le législateur voisin.

Mais cette imitation de la législation étrangère est pour le législateur national une véritable nécessité, en tout cas un procédé technique indispensable, lorsqu'il s'agit d'implanter dans son pays une institution dont le besoin se fait sentir, et qu'il trouve déjà créée de toutes pièces dans d'autres nations.

Au lieu de tâtonner et d'essayer d'innover de sa propre et unique inspiration, le législateur ne fait-il pas mieux d'essayer d'acclimater dans son pays l'institution voisine ?

Cependant, de même que les espèces transportées sous d'autres climats doivent subir des transformations préalables et sont, de plus, défigurées ensuite, par une sorte de mimétisme, les institutions transplantées ne sauraient conserver dans le nouveau milieu où elles se trouvent leur physionomie originaire.

Confrontation d'institutions de même espèce dans des milieux différents, tel est précisément l'objet du Droit comparé.

Nombreux sont les travaux du Droit comparé Privé : c'est qu'en effet, les pays d'un même degré de civilisation et de développement économique ont sensiblement les mêmes besoins, en ce qui concerne leurs institutions privées; le commerce juridique entre individus a alors les mêmes instruments et nombreux sont les points de comparaison entre les institutions des différents pays. Cela est surtout sensible pour la matière des obligations, au point que certains pays, comme l'Autriche et l'Allemagne, ou bien la France et l'Italie, élaborent actuellement des projets communs de codes des obligations. Plus accentuées sont les différences entre les différentes législations pénales, bien que certaines matières ont fait l'objet de tentatives d'unification internationale. (Conférence de Varsovie de 1927 et de Rome de 1928.)

Mais où les différences nationales et historiques sur la législation sont les plus sensibles, c'est en Droit

public et en Droit administratif. La comparaison n'en est ici que plus fructueuse. Les ressemblances entre les législations n'en sont que plus significatives et les divergences plus symptomatiques : elles ne sont pas le résultat de facteurs généraux et vagues, mais bien de circonstances précises.

Nous avons voulu faire application de cette méthode comparative à une institution publique, qui, dans un pays déterminé, a eu une origine et un caractère nationaux, qui a subi des vicissitudes multiples, et qui bien que répondant à un besoin urgent dans la vie politique du pays, a été supprimée, puis rétablie, tour à tour, sous les formes les plus inattendues, pour renaître enfin de ses cendres, mais avec certains caractères empruntés à l'étranger.

L'influence des différents facteurs internes et externes dans l'élaboration d'une institution ne pouvaient mieux apparaître qu'à la lumière de ce cas particulier, qui n'est autre que celui du Conseil d'Etat hellénique.

Une autre raison commandait ce choix : c'est que l'influence étrangère qui, avec bonheur, s'est fait sentir ici, c'est l'imitation de cette grande et vénérable institution du Conseil d'Etat français.

Et après avoir parcouru les étapes — nous dirions même le chemin de croix du Conseil d'Etat grec, qui est tombé trois fois — quel sujet d'espoir pour l'avenir de cette institution que de la voir se rangeant résolument à la droite de son père spirituel... le Conseil d'Etat français !

II

Tel est l'objet de notre étude.

La méthode s'en dégage d'elle-même.

Si des institutions ayant une commune origine et un même degré de développement peuvent se comparer utilement au seul état statique, il n'en est pas de même pour des organismes sociaux ou politiques dont l'évolution n'a que peu de points communs et qui sont loin d'être élaborés parallèlement.

Leurs vies ne sont plus susceptibles d'être représentées par deux lignes droites dont la perpendiculaire à l'une d'elle, schéma de processus de comparaison, rencontre l'autre à la même distance de l'origine; ce ne sont plus deux parallèles, mais deux courbes, deux lieux géométriques nettement différents, pour lesquels l'opération de comparaison consistera à vérifier sur tout leur parcours, où se trouvent les points de jonction.

Dans ce dernier cas, c'est seule la comparaison dynamique qui peut être fructueuse.

C'est dire que pour de telles institutions la recherche historique est indispensable. Seule, elle, peut nous permettre une confrontation, découvrir et expliquer les points communs.

C'est pourquoi notre étude sera avant tout un exposé de l'histoire, courte mais mouvementée, du Conseil d'Etat grec, la courbe de sa vie n'a pas la belle ordonnance, la majestueuse régularité de celle du Conseil d'Etat français, à peine troublées par quelques tremblements, simples accidents presque normaux de dévelop-

pement; c'est une folle sinusoïdes, hérissée même sur son parcours de dentelures inquiétantes. Ce n'est plus une courbe de croissance, c'est un tracé de températures fébriles.

Pourtant ces deux courbes finissent par se rencontrer, puis par suivre une marche à peu près parallèle.

Nous suivrons donc les méandres de l'histoire du Conseil d'Etat grec, en ayant les yeux fixés sur les rivages sereins du Conseil d'Etat français, point de repère et but à atteindre.

Et comme tout guide touristique, qui se respecte, nous allons donner, avant d'entreprendre ce voyage avec nos lecteurs, l'itinéraire, c'est-à-dire le plan, que nous allons suivre :

Premier Chapitre: Historique.

Deuxième Chapitre: Elément dont se compose le Conseil d'Etat.

Troisième Chapitre: Attributions du Conseil d'Etat.

Quatrième Chapitre: Les sections. — L'Assemblée générale. — La procédure devant le Conseil d'Etat.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Nous diviserons ce chapitre en quatre paragraphes :

- § 1. — 1^{re} Période — Création du Conseil d'Etat et inauguration d'un système de juridiction administrative (1833-1844).
 - § 2. — 2^{me} Période. — Suppression du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative par la première Constitution (1844-1864).
 - § 3. — 3^{me} Période, — La reconstitution du Conseil d'Etat par la deuxième Constitution et sa nouvelle suppression (1864-1865),
 - § 4. — 4^{me} Période. — De la suppression du Conseil d'Etat à la Constitution républicaine du 3 Juin 1927 et la loi sur le Conseil d'Etat du 24 Décembre 1928 (1865-1928).
-

§ 1^{er}. — Première Période
Création du Conseil d'Etat et inauguration d'un système
de juridiction administrative
(1833-1844)

SOMMAIRE

L'ORDONNANCE DU 3-15 AVRIL 1833 CRÉANT LE CONSEIL D'ETAT. L'ORDONNANCE DU 26 AVRIL 1833 ORGANISANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 PORTANT RÉGLEMENTATION DU CONSEIL D'ETAT. OUVERTURE DU CONSEIL D'ETAT LE 28 OCTOBRE 1835. LA LOI DU 7 MAI 1837 DÉLIMITANT LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET JUDICIAIRES; LA LOI DU 25 AVRIL 1839 RÉGLEMENTANT LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT. L'ORDONNANCE DU 28 JUIN 1841, ART. 1^{er}, AL. 3, MAINTENANT AU CONSEIL DES MINISTRES UNE PARTIE DE LEURS ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES ET JURIDICTIONNELLES EXERCÉES ANTÉRIEUREMENT A LA CRÉATION DU CONSEIL D'ETAT. ANALYSE DE LA LOI DU 7 MAI 1837 SUR LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. ÉCHEC DU SYSTÈME INAUGURÉ PAR LA RÉGENCE; SES CAUSES. — LA LOI DE 1838 SUPPRIMANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET ORGANISANT UNE AUTRE JURIDICTION ADMINISTRATIVE A DEUX DEGRÉS.

L'institution du Conseil d'Etat en Grèce a été instaurée quatre fois de suite depuis l'indépendance de la Grèce. Chaque fois on lui a donné une forme et une compétence différentes.

Le Conseil d'Etat hellénique, dans son histoire, qui compte un siècle, a été intimement lié à la question de

l'organisation de la juridiction administrative. C'est pourquoi, dans notre historique du Conseil d'Etat en Grèce, nous suivrons constamment, dans leurs lignes générales, les idées des différentes époques sur l'organisation de la juridiction administrative.

La question de l'organisation de la juridiction administrative se posa pour la première fois à l'époque où l'on procéda à la division administrative du royaume hellénique, c'est-à-dire à l'époque de la Régence du roi Othon. C'est alors qu'on essaya de jeter les bases du système à l'occasion de deux Ordonnances royales; la première, celle du 3-15 avril 1833 sur la division du royaume, divisait administrativement le pays et déterminait les organes principaux de l'Administration; la deuxième, celle du 25 avril 1833 sur la compétence des préfets, déterminait les attributions de l'autorité administrative supérieure.

L'Ordonnance du 3-15 avril 1833, sur la division du royaume en administrations, inspirée de la Régence Bavaroise énumérait, dans son article 15, parmi les autorités administratives supérieures, le Conseil d'Etat qui devait s'occuper de la discussion des affaires les plus importantes de l'Etat, de la préparation des Lois et Ordonnances royales et de la solution des contestations administratives. (Administrativsachen.)

L'Ordonnance du 26 avril 1833 comptait parmi les attributions du préfet, la présence de ce dernier comme membre des tribunaux administratifs qui devaient être constitués plus tard dans chaque circonscription locale.

Conformément donc au programme organisé par ces

deux Ordonnances, les affaires qui se réfèrent au contentieux administratif devaient être jugées en première instance par les tribunaux administratifs locaux et en dernier ressort par le Conseil d'Etat.

Mais après la révocation du Mauer, rédacteur de l'Ordonnance du 3-15 avril 1833, les tribunaux prévus par l'Ordonnance du 26 avril-8 mai 1833, art. 3, et dont les décisions devaient être déposées en appel au Conseil d'Etat, n'ont pas été créés. (*Mauer, Das griechische Volk Vol. II page 111. Vassiliou, la Révision de la Constitution § 86.*) Mais indépendamment de ces tribunaux administratifs, le Conseil d'Etat dont la création fut édictée en principe par l'Ordonnance précitée du 3-15 avril 1833, art. 15, fut organisé et réglementé pour la première fois par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, comprenant en tout 76 articles. Aux termes de cette Ordonnance, le Conseil d'Etat était :

1° Une autorité consultative supérieure destinée à préparer les Lois et Ordonnances (art. 1) ;

2° Un tribunal administratif, non pas de droit commun, mais à compétence juridictionnelle limitée. A cet égard, l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 prévoyait une section spéciale organisée au sein même du Conseil. C'est cette section qui formait le tribunal administratif pour le jugement des affaires administratives et des recours contre les décisions de la Cour des Comptes ;

3° Un tribunal des conflits. La solution des conflits était ainsi attribuée au Conseil d'Etat par l'article 48 de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et par l'article 9 du Code de Procédure civile ainsi conçu : « En matière

« de conflit positif ou négatif, le Conseil d'Etat est toujours compétent, sauf ce qui est dit à l'article 476 du Code d'Instruction criminelle. Si le Conseil d'Etat juge le conflit fondé, la décision rendue par la juridiction compétente est annulée et le litige est renvoyé à l'autorité administrative ou judiciaire compétente. » (*Disons tout de suite que l'article 476 du Code d'Instruction criminelle visé n'a rien à voir avec le conflit d'attribution. On a pensé qu'il s'agissait peut-être de l'article 472 du même Code; mais l'un comme l'autre sont tout à fait étrangers à la matière; ce n'est là qu'une inadvertance du législateur.*)

On élevait ainsi le Conseil d'Etat au-dessus de toute juridiction, puisque s'agissant de conflit de compétence administrative ou judiciaire, c'était lui qui se prononçait. Cela est contraire à la séparation des autorités administrative et judiciaire. Cette fois, c'était l'autorité administrative qui l'emportait.

Cette ordonnance organique sur le Conseil d'Etat fut la première depuis la fondation du Royaume de Grèce. Le Conseil d'Etat ainsi organisé devait, selon l'article 75, commencer ses travaux à partir du mois d'octobre 1835. Le quantième devait être fixé plus tard. Ce jour fut le 28 octobre 1835, aux termes d'une autre Ordonnance royale du 12 octobre 1835. Jusqu'à ce jour les attributions confiées au Conseil d'Etat étaient exercées obligatoirement par le Conseil des Ministres, conformément à l'article 6, al. 1, 2, 3 et 6, de l'Ordonnance royale du 3 avril 1833 sur la constitution des Secrétariats. L'article 74 disposait que : « Le Conseil des Ministres peut

« encore, après le commencement des travaux du Conseil d'Etat, être consulté sur les objets sur lesquels il se prononçait provisoirement, mais cette consultation n'est pas obligatoire. »

Une loi du 25 avril 1839 régleta la procédure devant le Conseil d'Etat. Cependant, l'Ordonnance royale du 28 juin 1841, art. 1^{er}, al. 3, visait : « La compétence de notre Conseil des Ministres est conservée telle quelle est fixée par l'Ordonnance organique du 3-15 avril 1833 ».

Un règlement intérieur provisoire du Conseil d'Etat fut prévu par l'Ordonnance royale du 30 novembre 1835, mais jamais on ne fit de règlement définitif.

Le programme tracé au Conseil d'Etat a commencé à être réalisé en 1835, mais en partie seulement. Donc la première tentative pour organiser un tribunal administratif supérieur était timide et enfermée dans des limites très étroites; car le Conseil d'Etat ne pouvait statuer que sur les questions dont la connaissance lui était attribuée par une disposition spéciale fixant sa compétence.

Ce système d'ensemble tendant à organiser une juridiction administrative, tel que la Régence voulait l'introduire en Grèce, était basé sur deux principes :

1° Le principe de la séparation des pouvoirs ;

2° Le principe de la non immixtion du judiciaire dans l'administratif et réciproquement. C'est pourquoi la Régence essaya d'organiser les deux degrés de juridiction: le Conseil d'Etat et, dans chaque département, le *πρωτόκλητον*, ce qui peut se traduire par tribunal de première instance. (*Angelopoulos, op. cit.* § 389, p. 474.)

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il connaissait à cet égard des appels contre les décisions de la Cour des Comptes. (*G. Angelopoulos, op. cit.* § 390, *page* 475.) Pour les affaires qui n'étaient pas soumises à la compétence du Conseil d'Etat, c'est-à-dire le plus grand nombre, la législation consacrait un double système. Ces affaires étaient, ou bien confiées aux tribunaux ordinaires, ou bien à des tribunaux administratifs composés de quatre fonctionnaires de l'administration active (tribunaux collégiaux) ou d'un juge unique.

La loi du 7 mai 1837 renvoyait à l'organisation de la juridiction administrative, et déterminait simplement d'une manière un peu différente les compétences respectives de la juridiction administrative et des tribunaux ordinaires et enfin des autorités actives de l'administration. En d'autres termes, la loi du 7 mai 1837 enlevait certaines affaires à la compétence des tribunaux ordinaires pour les confier à des organes de l'administration active.

Cette ordonnance royale du 7 mai 1837, rendue en vertu de l'article 3 du Code de Procédure civile, confiait à la compétence des autorités administratives les affaires suivantes :

1° Tous différends surgissant entre le fisc, d'une part, et les bailleurs, locataires, ou contribuables, d'autre part, en matière d'impôts directs de l'Etat, ainsi que tous différends avec le fisc, d'une part, et les contribuables ou les receveurs publics, d'autre part, relativement aux mêmes impôts;

2° Tous litiges en matière d'impôts indirects, tant que

les dispositions actuelles ou futures ne confieraient pas la connaissance de ces mêmes différends aux tribunaux ordinaires. Les mêmes règles de compétence s'appliquent également aux taxes communales directes et indirectes;

3° Tous différends relatifs à la construction, à la réparation, au nettoioement et à la conservation des voies publiques, sentiers, ponts, canaux, égoûts, aqueducs et autres travaux publics, et survenant entre les particuliers et les entrepreneurs;

4° Tous différends en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, sauf en ce qui concerne les litiges relatifs aux indemnités d'expropriation, qui restent à la compétence des tribunaux ordinaires;

5° Tous différends relatifs aux traitements des fonctionnaires publics;

6° Tous différends en matière de liquidation et de paiement des dettes des anciens territoires contractées à l'époque de la répartition des terres (janvier 1833). dettes qui étaient prévues par des lois spéciales;

7° Tous différends survenant entre particuliers relativement à l'usage des cours d'eaux sur lesquels ils n'ont pas acquis de droits privatifs;

8° Enfin tous les différends qui, en vertu d'Ordonnances royales antérieures, non contraires à l'Ordonnance du 7 mai 1837, ont été formellement caractérisés et confiés à la compétence des autorités administratives.

Nous avons dit que cette Ordonnance du 7 mai 1837

a été rendue en vertu de l'article 3 du Code de Procédure civile. Cet article était ainsi conçu : « Ne doivent
« pas être jugés par les tribunaux ordinaires, mais par
« les autorités administratives, les litiges prévus par des
« lois spéciales. Toute immixtion des tribunaux ordinai-
« res dans les affaires administratives et des autorités
« administratives dans les affaires privées de la compé-
« tence des tribunaux ordinaires est interdite. » Par « lois
« spéciales » cet article entend l'ordonnance du 7 mai
1837, dont les lignes générales ont été ci-dessus exposées.
Tous les différends qui n'ont pas été désignés comme
administratifs dans les huit cas précédents de l'Ordon-
nance de 1837 devraient être soumis à la compétence des
tribunaux ordinaires.

Tel sont spécialement les cas suivants :

1° Tous les différends concernant la propriété, l'état
des personnes, l'état civil et les différends entre la puis-
sance publique et les particuliers;

2° Les différends relatifs aux contrats administratifs
passés entre l'administration et les particuliers, ainsi que
les différends concernant les indemnités de résiliation
et le droit pour l'administration de résoudre lesdits
contrats, abstraction faite des exceptions signalées dans
les trois premiers articles de l'Ordonnance du 7 mai 1837
sus-mentionnée.

En 1838, fut promulguée une loi par laquelle le roi
Othon revenait sur le programme de la Régence pour
compléter le système; en effet la royauté avait organisé
dans chaque circonscription un tribunal administratif

de première instance et un tribunal administratif d'appel.

Jusqu'à cette époque, le royaume était divisé en administrations et provinces. La royauté qui succéda à la Régence, réforma cette division et la transforma en administrations et sous-administrations. La loi de 1838 disposait que dans chaque administration et sous-administration serait constitué un tribunal administratif local composé du juge de paix (organe judiciaire), de l'administrateur ou sous-administrateur (organe de l'administration active) et du maire (organe de la commune). Les fonctions de greffier ou de secrétaire étaient remplies par un fonctionnaire quelconque de l'Administration. Nous voyons par là que la constitution des tribunaux administratifs ne correspondait pas réellement aux prétentions d'un organe juridictionnel. Dans ces tribunaux, le personnel judiciaire était la minorité, tandis que la majorité était composée d'organes de l'administration active, l'un de l'administration centrale, l'autre de l'administration locale. Tels étaient les tribunaux administratifs de première instance. Voyons ceux d'appel.

L'objet de ces tribunaux administratifs de deuxième degré était la connaissance des appels contre les décisions des tribunaux administratifs de première instance.

Ces tribunaux d'appel étaient des tribunaux locaux, qui siégeaient dans les chef-lieux des départements. Leur composition était essentiellement différente de ceux de première instance; ils comprenaient des orga-

nes de l'administration active, le juge de paix, et, au lieu du maire, un juge près les tribunaux civils. Nous voyons que dans les tribunaux du deuxième degré l'autorité judiciaire occupait déjà deux places au lieu d'une. La loi disposait que ces tribunaux seraient établis dans tous les anciens chefs-lieux de départements. Mais même à ces tribunaux de deuxième degré la loi de 1838 n'avait donné qu'une compétence limitée; en effet, ils n'étaient compétents que pour les affaires concernant les impôts, en particulier l'impôt foncier, et l'impôt sur les animaux. Les recours en cassation contre les décisions de ces tribunaux de premier aussi bien que de deuxième degré étaient portés devant le Conseil d'Etat. Malgré cette organisation, la plupart des affaires du contentieux administratif était restée à la compétence ou bien des tribunaux ordinaires ou bien de l'administration active.

Ajoutons tout de suite que la compétence conférée aux tribunaux administratifs de premier et de deuxième degré par la loi de 1838 avait été augmentée par de nouvelles Ordonnances relatives aux contentieux fiscal.

Pourtant, la majeure partie des affaires du contentieux administratif était toujours restée du ressort des tribunaux ordinaire et de l'administration active.

**§ 2. — Deuxième Période. — Suppression du Conseil d'Etat
et de la juridiction administrative
par la première Constitution (1844-1864)**

SOMMAIRE

DIFFICULTÉS DE POLITIQUE INTÉRIEURE PROVOQUÉES PAR L'ANGLETERRE. SÉANCE SOLENNELLE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ÉTAT DU 27 JUIN 1841: VŒU D'UNE MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE. RÉVOLUTION DU 3 SEPTEMBRE 1843. L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE DE 1844: LA PREMIÈRE CONSTITUTION; SUPPRESSION DU CONSEIL D'ÉTAT PAR LA CONSTITUTION DU 18 MARS 1844 (L'ARTICLE 102); INDÉCISION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 1844; SUPPRESSION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS; AUTORISATION DONNÉE AU LÉGISLATEUR D'EN ORGANISER D'AUTRES; LES DISPOSITIONS CONTRADICTOIRES DE L'ARTICLE 101 DE LA CONSTITUTION DU 18 MARS 1844; LA SOLUTION DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS; 6^e ARRÊTÉ SPÉCIAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU 3 SEPTEMBRE 1844. CRÉATION POUR LA TROISIÈME FOIS ET SANS AUCUNE MÉTHODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DE LEUR COMPÉTENCE.

Le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs existants continuaient ainsi à travailler, à partir du 28 octobre 1835, tels qu'ils furent organisés comme il a été ci-dessus exposé, quand des difficultés de politique intérieure provoquées ou exploitées par la diplomatie étrangère inspirèrent au peuple de la méfiance et même de la haine contre les fonctionnaires bavarois supérieurs qui entouraient, depuis le début de son règne, le roi

Othon; d'autre part, le peuple désirait pour les mêmes raisons modifier le régime politique et transformer la monarchie absolue en monarchie constitutionnelle, ce que le roi Othon n'admettait d'ailleurs pas comme très dangereux pour le peuple hellénique.

On connaît la lutte entamée par l'Angleterre contre Othon par l'intermédiaire de son ambassadeur Lyons, aussi bien que la polémique faite en Grèce par la presse.

L'Angleterre, les partis politiques et la presse rejetaient la responsabilité de la mauvaise situation économique sur l'administration bavaroise et sur le régime absolu et contraire à la liberté qui régnait alors. Cet état de choses avait contraint le roi Othon de suivre une voie moyenne, d'une part, pour sauvegarder le régime monarchique et d'autre part, pour tempérer l'absolutisme au moyen de réformes faites au sein même du gouvernement. C'est ainsi que le roi Othon appela en juin 1841 Alexandre Mavrocordatos — chef du « parti anglais », disait-on en ce temps, — à la présidence du Conseil des Ministres, avec le portefeuille du Ministère de l'Intérieur. Le programme politique de Mavrocordatos, formulé en particulier à la séance de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 27 juin 1841, envisage la réalisation d'une monarchie tempérée, veut donner pleine force à la loi qui est au-dessus de tous et égale pour tous et proclame l'irresponsabilité du roi, la responsabilité des ministres, l'initiative et la collaboration indispensable des ministres dans tous les actes ministériels et l'exclusivité des pouvoirs d'exécution aux

ministres seulement. Suivant ce même programme, il ne devait plus y avoir aucune cloison étanche entre le roi et les ministres dans le gouvernement du pays. C'est pourquoi la confiance du roi envers les ministres devait rester inaltérable, de manière que toutes les fois que cette confiance diminuait ou disparaissait, le roi devait remplacer ses ministre par d'autres, jouissant de sa confiance. D'autre part, la justice criminelle allait devenir réellement et complètement indépendante grâce à la création du jury. Le système de droit public, les lois sur les Conseils communaux et provinciaux devaient être modifiés en conséquence pour que la liberté individuelle puisse être protégée d'une manière plus complète. Le gouvernement devait rester véritablement national, planer au-dessus de tous les partis et rester complètement impartial. Ce programme ainsi formulé ne reçut pas l'approbation du roi Othon, ni celle des Bava-rois. Alexandre Mavrocordatos démissionna donc en août 1841. (*N. Dragoumis, Souvenirs historiques, volume II, page 39, et Jean Anavandinos, op. cit. Tome I, par. 8, note 107.*)

Après cette tentative du roi Othon pour sauvegarder le caractère absolu de la monarchie, ou même pour la modérer légèrement, éclata à Athènes la Révolution du 3 septembre 1843. Cette Révolution a abouti au vote de la première Constitution par l'Assemblée Nationale, en 1844. Cette Constitution institua la séparation des pouvoirs politiques, confia l'exercice de l'initiative législative au roi, concurremment avec les deux Chambres,

proclama l'irresponsabilité du roi et la responsabilité des ministres envers les Chambres.

Mais les conditions dans lesquelles avait été provoquée la création du Conseil d'Etat et le préjugé injuste dû à la maladresse des membres de ce Conseil soulevèrent contre ce dernier la haine du peuple. Dans le premier courant des nouvelles idées politiques, on considéra le Conseil d'Etat comme un Conseil du roi, dont l'existence était incompatible avec les libertés constitutionnelles et qui se montrait ennemi de la représentation populaire. Ce Conseil fut donc abrogé par la première Assemblée Nationale de 1843. Ses défenseurs étaient d'ailleurs en nombre infime. La grande majorité de l'Assemblée exigea sa suppression. Il en fut de même pour les tribunaux administratifs.

A) *Suppression du Conseil d'Etat.* — L'article 102 de la Constitution du 18 mars 1844 était ainsi conçu : « Le
« Conseil d'Etat est dissous de plein droit, trois mois
« à dater du jour où le roi aura juré de se soumettre à
« la Constitution ou même avant les trois mois, si la
« première Chambre se réunit dans ce laps de temps ».

On a toujours remarqué qu'en Grèce l'utilité d'une institution est jugée sur la bonne ou mauvaise application qui en a été faite par ceux qui l'ont mise en pratique. (*On observera plus loin le même phénomène dans les discussions de la deuxième Assemblée Nationale qui a reconstitué le Conseil d'Etat.*)

L'article 102 de la Constitution du 18 mars 1844 fut voté à mains levées pendant la séance du 18 février

1844; seul résista le vice-président de l'Assemblée Nationale, Alexandre Mavrocordatos, qui cependant, en fin de compte, vota pour la suppression du Conseil d'Etat. Les délais mentionnés dans cet article furent compris dans l'amendement du projet voté après proposition de Mavrocordatos, pour que la Chambre ait le temps nécessaire de voter le budget, et pour ne pas que l'Etat se trouve ainsi privé par une suppression brusque d'un organisme législatif. (*Comptes rendus de l'Assemblée Nationale du 3 septembre 1843, pages 491 à 500.*)

Le 19 juin 1844 fut publiée dans le journal du Gouvernement (*Journal Officiel de la Grèce*) l'Ordonnance royale sur l'abrogation du Conseil d'Etat, avec la mention de l'agrément du roi. Il est à remarquer que le Conseil d'Etat de cette époque -- dont 15 membres étaient en même temps députés à l'Assemblée Nationale qui abrogea cette institution -- salua tout le premier en séance extraordinaire la Révolution du 3 septembre 1843, loua le peuple et l'armée de l'ordre et de la tenue observés en cette circonstance, donna, dans sa proclamation, la formule du serment constitutionnel de l'armée, déclara le 3 septembre jour férié et mit ce jour au rang des fêtes nationales. (*Journal du Gouvernement du 3 septembre 1843, n° 31, et G. Filaretos, la Constitution de la Grèce, pp. 67 et suivantes.*) Par un autre document du même jour adressé au roi, le Conseil d'Etat écrivait : « Partageant pleinement les senti-
« ments et les desiderata du peuple hellénique et avec
« l'énergie que les circonstances imposent pour le salut

« de la Couronne et de la Nation, le Conseil s'empresse
« de soumettre avec respect à Sa Majesté l'adoption
« immédiate et intégrale des mesures suivantes, etc., etc. »
(*Journal du Gouvernement* n° 32 de la même année.)

B) *Suppression des tribunaux administratifs.* — Par l'article 102 de la Constitution du 18 mars 1844 l'Assemblée abrogeait le Conseil d'Etat. Par l'article 101 elle abrogeait les autres tribunaux administratifs, excepté la Cour des Comptes. (Cf. l'article 87 de la Constitution de 1844.) Cet article 101 était ainsi conçu : « Les tribunaux administratifs existant sont abrogés, et les affaires concernant le contentieux administratif et soumises à ces tribunaux sont confiées, à partir de la promulgation de la présente Constitution, à la compétence des tribunaux ordinaires, et instruites comme affaires sommaires. Des lois spéciales, qui seront publiées au cours de la première législature de la Chambre soumettront de même toutes les autres affaires du contentieux administratif aux tribunaux ordinaires et en régleront la procédure. »

Après le vote de l'article 101 de la Constitution, l'Assemblée Nationale décida qu'il devait être mentionné dans le procès-verbal de la séance du 18 février 1844 et que la disposition de l'art. 101 de la Constitution, abrogeant tous les tribunaux administratifs, ne visait pas la Cour des Comptes. (*Comptes rendus*, p. 491.) La fin du premier alinéa de l'art. 101 y fut ajoutée conformément au projet de l'Ordonnance royale. Après l'abrogation

de ces tribunaux administratifs, les affaires dont ceux-ci connaissaient furent confiées, après la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, aux tribunaux ordinaires, avec une procédure sommaire. Dans le même article 101 de la Constitution, il fut disposé que des lois particulières qui seraient publiées dans la première législature de la Chambre, soumettraient également à la compétence des tribunaux ordinaires toutes les autres affaires appartenant au contentieux administratif, après réglementation de la procédure qui y serait appliquée. Les pourvois en cassation furent ainsi soumis à l'Aréopage. De même, la solution des conflits de compétence qui était jusqu'alors attribuée au Conseil d'Etat, par l'article 9 du Code de Procédure civile, dont nous avons déjà vu le texte (*Art. 477 §§ 1 et 2 du Code d'Instruction Criminelle et § 48 de l'Ordonnance royale du 18 septembre 1835 sur le Conseil d'Etat, Iconomou et Livada, Traité élémentaire de Procédure Civile, § 12. note 8*), fut dorénavant confiée par la même Constitution de 1844 à l'Aéropage. Dans ce cas, l'Aréopage devait se prononcer toutes Chambres réunies. (*Art. 4, al. 1 de la loi de 1877.*) La procédure en matière de conflit suivie devant l'Aréopage devait être celle des art. 30 et 33 du Code de Procédure civile (arrêt de l'Aréopage n° 202 de 1847). (*Iconomou et Livada, Traité élémentaire de Procédure civile, § 68.*)

C'est ainsi que l'Assemblée de 1843 s'inspirait du seul désir d'abroger toutes les juridictions administratives. Mais une telle suppression, si elle était désirée par la

majortié, n'en était pas moins irréalisable, car il n'était pas facile de charger tout d'un coup les tribunaux ordinaires de toutes les affaires qui, jadis, étaient confiées à la compétence des juridictions administratives. (*D'un autre côté, il y avait des affaires qu'il n'était pas possible de confier de nouveau à des tribunaux spéciaux.*) C'est pourquoi l'abrogation fut tempérée : le législateur ne supprima pas d'une manière absolue les tribunaux administratifs.

Enfin, on ajouta dans la Constitution de 1844 :
« Aucun tribunal administratif, aucune compétence du
« Contentieux administratif ne peuvent exister, s'ils ne
« sont prévus par une loi spéciale. » On conclut de cette dernière disposition que l'abrogation des tribunaux administratifs de cette époque, réalisée par l'article 101 de la Constitution de 1844, ne signifiait pas l'interdiction de reconstituer de nouveau ces juridictions dans l'avenir. Au contraire, selon M. N.-J. Saripolos, cette reconstitution ne serait permise d'après ce texte, qu'après le vote d'une loi spéciale (*N.-J. Saripolos, Droit Constitutionnel grec, tome 3, § 655.*)

L'œuvre de l'Assemblée de 1843 aboutit au résultat curieux que voici : les tribunaux administratifs existants étaient abrogés, mais il était permis au pouvoir législatif de créer de nouveaux tribunaux administratifs; en d'autres termes, tandis qu'il paraissait pour l'instant que cette Assemblée désirait l'abrogation de toute compétence juridictionnelle administrative, tandis que cette Assemblée ordonnait que les affaires du contentieux administratif soient renvoyées aux tribu-

naux ordinaires, immédiatement après avoir formulé cette règle, elle permettait néanmoins la constitution de nouveaux tribunaux administratifs. De tout ce qui précède on peut conclure que cette Assemblée ne savait pas ce qu'elle voulait.

Mais que fallait-il faire pendant la période transitoire, dans l'intervalle entre l'abrogation du Conseil d'Etat et de la nouvelle loi qui devait être votée ultérieurement et qui devait confier les affaires à la compétence du Conseil d'Etat et la compétence des tribunaux ordinaires ? L'Assemblée Nationale a répondu à cette préoccupation dans son arrêté spécial ainsi conçu (*L'arrêté spécial en question ne fut pas publié dans le Journal du Gouvernement*) : « L'Assemblée Nationale des Hellènes, « considérant l'article 101 de la Constitution et désirant ne pas ajourner le jugement d'aucun différend « administratif jusqu'à ce que ces différends soient soumis par une loi spéciale à la compétence des tribunaux ordinaires : Décide :

« 1° Jusqu'à ce que le pouvoir législatif réglemente « par une loi la procédure des autres litiges administratifs et renvoie ces litiges à la compétence des tribunaux ordinaires, les autorités administratives compétentes doivent continuer à les juger comme elles le « faisaient auparavant. Sont considérés comme différends ci-dessus visés, ceux relatifs aux constructions « et au Timbre, à la contrebande douanière et à tous « impôts indirects, ainsi que tous les autres différends « qui, de par leur nature, sont considérés comme administratifs;

« 2° Tout autre différend se référant au contentieux
« administratif entre les particuliers et l'Administra-
« tion ou les Communes, est d'ores et déjà soumis à la
« compétence des tribunaux ordinaires et instruit
« comme matière sommaire suivant la procédure en
« vigueur, réglementée par le Code de Procédure
« civile. Les différends soumis jusqu'à présent au Con-
« seil d'Etat, seront dorénavant soumis, pour ceux que
« le Conseil d'Etat jugeait en appel, à la compétence
« des Cours d'appel du Royaume, et pour ceux dont le
« Conseil d'Etat connaissait en Cassation, par l'Aréo-
« page. »

L'arrêté spécial en question de l'Assemblée Nationale du 3 septembre 1844 distinguait donc deux catégories de différends administratifs :

1° Quelques différends mentionnés dans le 1° sous l'expression générique et tous les autres différends qui, de par leur nature, sont considérés comme administratifs et,

2° Tous les autres différends entre les particuliers et le public ou les communes.

Pour les différends de la première catégorie, il était décidé qu'ils seraient jugés par les autorités administratives compétentes comme auparavant; mais pour ces différends il n'y avait pas de recours en cassation. Pour les différends de la seconde catégorie, c'est-à-dire « et les autres » l'arrêté spécial les soumettait aux tribunaux ordinaires, donc, à la procédure de ces tribunaux ordinaires où est permis le recours en cassation. C'est

ce qui fut établi par l'article 1^{er} de l'Ordonnance du 21 mars 1838 sur le jugement en appel de certains procès en suspens du contentieux administratif. Mais, pour les litiges de la première catégorie, la phrase impardonnable « et tous les autres différends qui, de par leur nature, sont considérés comme administratifs », créait une confusion avec les litiges de la deuxième catégorie qui eux, étaient soumis à la compétence et à la procédure des tribunaux ordinaires. C'est ainsi que l'Aréopage a décidé à tort, croyons-nous, par un arrêt de 1897 n° 73, que les décisions des autorités administratives (c'est-à-dire toutes indistinctement) en ce qu'elles concernent seulement les affaires du contentieux administratif, sont susceptibles de pourvoi en cassation. C'est pourquoi M. Vassiliou (*du Pourvoi en Cassation* A. § 15. page 111, note 7), juge cet arrêt à juste titre, comme défectueux. (*Journal Officiel Iconomides et Livida: Traité élémentaire de Procédure civile*, § 66, note 11. Aussi: *Aréopage* 1878, n° 88.)

Le troisième paragraphe de cet arrêté spécial du 3 septembre 1844, soumettait à la compétence de l'Aréopage les pourvois en cassation, dans les matières que jugeait jusqu'alors le Conseil d'Etat, ce paragraphe ne s'applique certainement qu'aux seules décisions de la Cour des Comptes (*Journal Officiel, art. 214 de la loi, § 1, du 1^{er} octobre 1852 sur les recettes et dépenses publiques et la comptabilité publique du royaume*), car tous les autres tribunaux administratifs, contre les décisions desquels le pourvoi en cassation était permis, seulement pour incompétence (*Loi du 9 juillet 1838, art. 25*),

avaient été abrogés par l'article 101 de la Constitution. Cette compétence de l'Aréopage en matière de cassation contre les décisions de la Cour des Comptes est encore établie par l'article 2 de la loi de 1877, d'après laquelle le jugement du pourvoi en cassation contre de telles décisions est soumis à la première section de l'Aéropage. (*Sur les raisons, les conditions et les conséquences du pourvoi en cassation: Angelopoulos §§ 415 et suivants, et Vassiliou, op. cit., § 15, note 9.*)

A la vérité, il n'y avait que très peu de dispositions qui prévoyaient que le Conseil d'Etat juge une affaire administrative en appel. C'était par exemple l'article 6 de la loi du 10 août 1843, relative à l'impôt foncier et aux droits sur le raisin sec pendant l'année 1843, année au cours de laquelle les décisions du Ministre des Finances en la matière pouvaient être déférées en appel au Conseil d'Etat. Les dispositions concernant la constitution de la Cour des Comptes et l'article 50 de l'Ordonnance royale du 18-30 septembre 1835 sur l'organisation du Conseil d'Etat, parlaient d'appel, mais elles ont été interprétées plus tard par la loi du 25 avril 1839 comme visant non plus l'appel, mais le pourvoi en cassation et une procédure analogue à celle de l'Aréopage. (*N. J. Saropolas, Droit Constitutionnel § 659, note 8 et K. Vassiliou: Du pourvoi en Cassation A, § 15.*)

Il faut remarquer que la création de tribunaux administratifs, à part le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes, était bien annoncée dès l'année 1833 pour le jugement

des affaires dites « affaires judiciaires de l'administration (du terme allemand « *Verwaltungsstreitsachen* ») d'après l'article 3 et 15 de l'Ordonnance du 26 avril 1833, mais cette promesse resta sans réalisation. On a créé seulement des commissions, et encore d'une manière partielle et irrégulière, dans des lois fiscales (*Journal Officiel*, art. 12 de l'Ordonnance du 6 juillet 1836 sur l'impôt des professions, art. 9 de l'Ordonnance du 7 août 1836, sur l'impôt des animaux, art. 48 de la loi du 14 août 1836 sur le Timbre, et art. 12 de l'Ordonnance du 4 novembre 1837 encore sur l'impôt des professions). Les affaires du contentieux administratif qui étaient restées en appel, d'après la législation de 1830, sans pouvoir être terminées devant le Conseil d'Etat, ont été soumises aux Cours d'appel par l'Ordonnance du 21 mars 1838. Une loi plus générale et plus complète, mais encore spéciale à certains différends seulement, annoncée par l'article 52 de la loi du 23 avril 1838 sur les impôts fonciers pour l'année 1838, a été publiée le 9 juillet 1838; elle est relative à la constitution de tribunaux administratifs pour le jugement des différends sur les impôts fonciers et les animaux. (*Journal du Gouvernement de 1838*, feuille 29.) Pour ces litiges, dans chaque administration et sous-administration (1^{re} division du royaume à cette époque) suivant la division administrative du pays à cette époque, la loi en question a créé des tribunaux administratifs, composés de l'administrateur ou du sous-administrateur (comme président), du juge de paix et

du maire. Les décisions de ces tribunaux pouvaient être portées en appel, non pas devant le Conseil d'Etat, mais devant les tribunaux administratifs siégeant dans les chefs-lieux. Ces tribunaux d'appel comprenaient, au lieu du Maire, un juge de première instance. Les décisions des tribunaux administratifs des chefs-lieux pouvaient être frappées d'appel devant des tribunaux administratifs du même degré, dont la composition était modifiée ainsi qu'il vient d'être dit (art. 3). Les pourvois en cassation étaient jugés par le Conseil d'Etat.

Devant tous ces tribunaux administratifs, on pouvait recourir à l'assistance d'avocats, même non inscrits spécialement au barreau de ces tribunaux (*art. 11 de la loi du 27 février 1842 sur la libre présence d'avocats devant les tribunaux administratifs*). Mais on ne peut pas dire avec certitude qu'en vertu de cette disposition, pouvaient s'y présenter également, les avocats au Conseil d'Etat, spécialement à la section du contentieux, comme aussi les avocats à la Cour des Comptes, dès lors que les règlements de l'époque sur les avocats étaient muets sur la question.

Aux tribunaux administratifs créés par cette loi du 8 juillet 1838 fut attribuée par des dispositions postérieures, la connaissance d'autres litiges administratifs, spécialement les différends sur les contributions et ce, jusqu'à la Constitution de 1844. Parmi ces dispositions, citons les lois du 20 décembre 1838, art. 11; du 4 janvier

1841, art. 8 et 12; du 26 avril 1841, art. 9; du 31 juillet 1841, art. 10; du 3 janvier 1842, art. 12; du 5 mai 1842, art. 7, 27, 30 et 34, et du 7 mai 1843, art. 15, etc., etc...
(Voir Angelopoulos, *op. cit.* § 392.)

§ 3. — Troisième Période. — La reconstitution du Conseil d'Etat par la deuxième Constitution et sa nouvelle suppression (1864-1865).

SOMMAIRE

DE 1844 A 1864, PRÉPARATION DÉFECTUEUSE DES LOIS. MOUVEMENT D'OPINION EN FAVEUR DU RÉTABLISSEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT. DISCOURS DE M. N. J. SARIPOLOS DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONVOQUÉE EN DÉCEMBRE 1862. LES RAISONS DE LA MAUVAISE BESOGNE DES COMMISSIONS CHARGÉES DE LA PRÉPARATION DES LOIS DE 1844 A 1862. LA PRÉPARATION DU CODE CIVIL OU LE TRAVAIL DE PÉNÉLOPE. QUELQUES EXEMPLES D'INCOHÉRENCE LÉGISLATIVE: LOIS DE 1887, DE 1909, DE 1911 SUR LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE; ART. 266 ET 270 DU CODE PÉNAL. — LOI DU 4 MARS 1911, ART. 1, AL. 3. — TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET VOTE DES ARTICLES 83 A 86 DE LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864. MESSAGE ROYAL DU 6 OCTOBRE 1862 A L'ASSEMBLÉE NATIONALE. LA RÉPONSE DE M. DIOMIDÈS KYRIAKOS AU DISCOURS DE M. N. J. SARIPOLOS. PROTESTATION D'UN GROUPE DE 16 DÉPUTÉS CONTRE LE RÉTABLISSEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT, LES MOTIFS. DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION RENDANT IMPOSSIBLE LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT; CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CONSEIL D'ÉTAT ORGANISÉ PAR CETTE CONSTITUTION; IL NE S'OCCUPE QUE DE LA PRÉPARATION DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS. LA SOLUTION DES CONFLITS. — LA SUPPRESSION DU CONSEIL D'ÉTAT EN 1865, SES CAUSES.

Bien que la première Constitution confiât le pouvoir législatif à deux Chambres (art. 15), de manière que les projets de lois subissent le contrôle de deux corps législatifs, depuis la mise en application de la Constitution

de 1844 jusqu'au vote de la Constitution de 1864, une expérience de 20 ans avait démontré que cette préparation de lois était tout à fait insuffisante.

M. Angelopoulos (*Droit administratif*, Athènes, 1885, § 133) rapporte que cette insuffisance avait déjà été signalée par l'Assemblée nationale Constituante, dans le rapport de sa Commission sur le régime politique. Entre autres choses, le rapport disait : « Mais la Commission
« croit que pour qu'il puisse être établi chez nous une
« jurisprudence administrative, pour que l'on puisse
« former des fonctionnaires de l'administration en vue
« de la préparation des projets de lois, pour lesquels
« jusqu'à présent on a eu recours le plus souvent à des
« Commissions — Commissions qui aboutissent à des
« combinaisons politiques plutôt qu'à des réalisations
« législatives — il faut et il est indispensable de créer
« un Conseil d'Etat qui aurait en tout cas des droits
« beaucoup plus étendus que celui créé en 1833 et abro-
« gé le 3 septembre 1843. »

M. N. J. Saripolos disait devant l'Assemblée, dans la séance du 10 octobre 1864 : « Je veux rappeler seule-
« ment un projet de loi de cette Assemblée, le projet
« sur les bergers et prairies (*la loi du 31 janvier 1864 sur
« les terres de pâture*) pour démontrer combien impar-
« faite est la préparation des lois par une Chambre
« composée de nombreux membres, même sur un sujet
« qui est de pure expérience. » (N. J. Saripolos, *Droit constitutionnel grec*, tome V, page 697. *Les discussions de cette Assemblée se trouvent dans le Journal de l'Assemblée*, tome VI, pages 708 à 806.)

L'absence d'un Conseil permanent composé d'hommes ayant des connaissances scientifiques et une expérience spéciale en matière de préparation des lois et des règlements (*Constitution de 1864, art. 28*) devient tellement sensible, en dépit de l'activité des Commissions parlementaires et extra-parlementaires spécialement constituées pour la rédaction des projets de lois et des règlements qu'après la chute de la dynastie d'Othon survenue en 1862, la deuxième Assemblée nationale convoquée en décembre 1862 à Athènes, reconstitua le Conseil d'Etat, bien qu'avec une majorité assez faible par les articles 83 à 86 de la Constitution de 1864, après des débats violents et passionnés.

La raison de l'échec des Commissions a été exposée par M. J. Saripolos devant l'Assemblée même : « On
« constituait, par exemple, disait-il, une Commission
« qui se réunissait et travaillait au Ministère de l'Inté-
« rieur, une autre qui en même temps travaillait pour
« la rédaction d'une autre loi au Ministère des Finances,
« une troisième au Ministère de la Justice, une quatriè-
« me au Ministère de la Marine et ainsi de suite. En
« 1885, j'ai été membre de 17 Commissions dans diffé-
« rents ministères. Dans chacune de ces Commissions
« j'avais des collaborateurs différents et dans chacune
« de ces Commissions régnait un esprit différent. Et
« vous croyez, Messieurs, que les lois d'un Etat sont des
« actes tellement indépendants et se suffisent à eux-
« mêmes, qu'ils puissent être établis et organisés indé-
« pendamment l'un de l'autre. » (*N. J. Saripolos, op. cit.,*
pages 680 et suivantes.) Une démonstration amère de

cette vérité est donnée chez nous non seulement par la multitude des lois provisoires, hâtives et par cela même obscures et difficiles à concilier avec la législation antérieure, mais encore par la préparation de notre Code civil, véritable travail de Pénélope : cette préparation a duré beaucoup de dizaines d'années et s'est retrouvée toujours à son point de départ, qui sait pour combien de temps encore ?

Citons deux exemples à l'appui de cette constatation de notre désordre législatif.

1° La loi de 1887, sur le recrutement de l'armée, fut formellement abrogée par la loi du 16 novembre 1909, art. 134, disposant qu'elle sera mise en vigueur deux ans après sa publication (art. 135). Cependant, en 1911, c'est-à-dire avant l'expiration des deux années, on publia la loi du 11 juillet 1911, qui modifia l'article 167 de la loi, déjà abrogée de 1887, la loi du 12 août 1911, modifiant le paragraphe 1 de l'article 41 de la même loi abrogée, après l'expiration des deux ans, on promulgua une loi du 7 décembre 1911 ajoutant un dernier paragraphe à cette disposition modificatrice. Nous avons donc ici deux lois militaires tout à fait hétérogènes, l'une abrogée théoriquement, mais pratiquement toujours en vigueur, l'autre ne s'appliquant plus, bien que non abrogée.

2° En vertu de l'article 266 du Code pénal, le fait d'avoir prêté un faux serment était puni d'un emprisonnement de 5 à 10 ans et, en vertu de l'article 270 du même Code, la tentative de faux serment était naturellement punie d'une peine plus légère de 6 mois à 5 ans de prison. La loi du 4 mars 1911, art, premier, § 3, rédui-

sit la peine du faux serment à un emprisonnement d'au moins trois jours, mais cette loi a oublié de diminuer corrélativement la peine frappant la tentative. Par conséquent, aujourd'hui, celui qui tente de prêter faux serment doit être puni d'un emprisonnement d'au moins 6 mois, tandis que celui qui a consommé le délit de faux serment peut n'encourir qu'un emprisonnement de trois jours seulement. C'est à la suite d'une semblable inadvertance de la même loi du 24 mars 1911, que le faux en écriture privée et la destruction volontaire de documents dans un procès civil, délits très graves (*Code pénal*, art. 392 et 424), peuvent aujourd'hui n'être punis que d'un emprisonnement de trois jours seulement, parce qu'on a laissé l'article 267 du Code pénal tel que sans le modifier. Il est pénible de voir de telles inconséquences, cela est encore plus grave quand on pense que ce n'est pas là le résultat d'une inadvertance législative, mais de luttes politiques. Toute cette anarchie législative a ému les juristes de l'époque et de nouveau l'idée de la reconstitution du Conseil d'Etat se fit jour.

Les articles 83 à 86 de la Constitution du 17 novembre 1864 n'existaient pas dans le projet primitif. Le premier concerne les attributions du Conseil d'Etat, le deuxième la préparation des lois par le Conseil d'Etat et le renvoi par la Chambre au même Conseil des propositions de lois déposées par les députés sur le bureau de la Chambre. Le troisième concerne le rang et la rémunération des Conseillers, le quatrième les conditions et le nombre des Conseillers d'Etat en service ordinaire et extraordinaire. Enfin, le cinquième concerne plus spécia-

lement la durée de service, les devoirs et les qualités des Conseillers en service extraordinaire.

Ces articles furent ajoutés à la Constitution à la suite de l'évolution de l'idée d'une législation plus conforme aux principes et spécialement en exécution du programme politique (*du 8 décembre 1862 adressé par N. J. Saripoulos aux professeurs de l'Université Nationale*). M. N. J. Saripolos disait, en particulier, dans ce programme : « Je crois qu'un Conseil d'Etat composé de
« juristes spécialisés dans la préparation des lois est
« chose indispensable à tout Etat civilisé, c'est pour cela
« que je soutiendrai cette Constitution et aussi parce
« que l'expérience a démontré que les Commissions
« constituées pêle-mêle pour la rédaction des lois sont
« des combinaisons politiques plutôt que des organes de
« préparation de lois. »

Mais la longue durée des travaux de l'Assemblée obligea le roi de lui adresser le message du 6 octobre 1862 pour lui demander d'accélérer ses travaux. A ce message était annexé un projet contenant les articles 73 à 107 de la Constitution, dans laquelle se trouvaient aussi les articles 82 à 86 sur le Conseil d'Etat.

Mais la proposition sur le Conseil d'Etat, du fait qu'elle émanait du Roi et du Gouvernement, n'effaçait pas l'impression produite dans l'esprit public par l'abrogation du Sénat. La vivacité des termes dans lesquels le message était conçu contribua aussi en majeure partie, par la suite, à la suppression de l'institution après une discussion longue et mouvementée. Le vote eut lieu par appel nominatif pendant la séance du 9 octobre 1864.

Ont voté en tout 270 députés, parmi lesquels 136 partisans de l'institution, 124 adversaires et 10 abstentionnistes.

Des protestations tumultueuses succédèrent au vote. (*Comptes rendus des délibérations de la Chambre, tome VI, pages 502 à 503.*) Alexandre Koumoudouros, Ministre de l'Intérieur, déclarait à la tribune de l'Assemblée que le projet royal sur la constitution du Conseil d'Etat était la condition fondamentale sans laquelle le roi ne pouvait pas concevoir comment il serait possible de gouverner le pays après l'abrogation du Sénat sans Conseil d'Etat.

Nous pouvons, par ce qui précède, comprendre pourquoi le roi, le Gouvernement et une partie de l'Assemblée voulurent un Conseil d'Etat, devenu nécessaire pour la bonne administration du pays. Mais ce qui reste obscur de cette explication, c'est le sentiment des députés qui se sont montrés hostiles à cette reconstitution. Un député, membre de Commission, M. Diolides Kiriakos présenta les observations suivantes qui expriment bien le sentiment des députés qui refusèrent de voter pour la reconstitution du Conseil. « La nécessité alléguée de
« préparer la rédaction des projets de lois et des règle-
« ments par une réunion de savants et d'hommes d'ex-
« périence peut, sans doute, disait-il, justifier la consti-
« tution des Commissions spéciales intermittentes tra-
« vaillant efficacement, mais elle ne peut jamais justi-
« fier la création d'un corps permanent et luxueusement
« rémunéré qui, s'il est plus tard altéré par l'infiltration
« de personnes n'ayant aucune capacité spéciale, sans

« rien ajouter aux obligations des ministres, seuls res-
« ponsables des projets introduits par eux aux Cham-
« bres, ne sera dans l'avenir autre chose qu'un troi-
« sième corps législatif qui serait anti-constitutionnel
« et absurde.

« Plusieurs savants, les uns par préférence, les autres
« peut-être par espoir de pénétrer dans un corps supé-
« rieur de l'Administration qui a surtout une significa-
« tion historique, plaident la reconstitution du Conseil.
« Quant à nous, nous considérons comme nécessaire, si
« la fonction administrative est améliorée dans l'ave-
« nir de constituer par une loi une Commission de révi-
« sion composée de personnes spécialisées et relative-
« ment indépendantes, tels que le Président de l'Aréo-
« page, le Président de la Cour des Comptes, un sénat-
« eur, un député et un professeur de la Faculté de
« Droit, qui, travaillant sans rémunération, jugeraient
« les affaires du contentieux administratif comme tribu-
« nal de second degré ou de Cassation sur les décisions
« des ministres ou autres autorités administratives équi-
« valant à des jugements de premier degré. Nous ne
« pouvons pas consentir à la Constitution d'un soi-disant
« Conseil d'Etat, parce que, abstraction faite de l'idée
« d'une compétence étendue qu'exige un tel nom, qui
« évoque un corps politique suprême semblable à celui
« qui existe depuis longtemps en France et qui a déjà
« existé en Grèce sous la Monarchie absolue, le petit
« nombre de cas de compétence juridictionnelle des
« autorités administratives en Grèce ne peut légitimer
« la grande dépense qu'entraîne la nomination de per-

« sonnages chargés de résoudre des questions administratives et juridictionnelles. » (Cf. aussi ce que D. Kyriakos dit dans son commentaire de la Constitution grecque, tome II, page 338 et en particulier page 384.)

Nous ne pouvons pas nous ranger à l'opinion du célèbre auteur de l'histoire de l'Eglise orthodoxe, dont les arguments à première vue, non seulement dénotent une incompétence, absence de conscience de la vraie signification du Conseil d'Etat, mais encore sont empreints d'un parti pris injustifié contre ceux qui devraient et apparaissent aptes à composer le futur Conseil d'Etat. Cette soi-disant Commission que l'orateur proposa, Commission sans rémunération et composée d'hommes déjà très occupés par d'autres fonctions, n'aurait jamais pu être indépendante et avoir tout le temps nécessaire pour le jugement d'affaires aussi nombreuses et importantes que sont celles du contentieux administratif. Ne répondant nullement à l'argumentation de M. N.-J. Saripolos sur l'anarchie législative de l'époque, M. Diolidès Kyriakos tourne la question et ne parle que du soi-disant désir de certains hommes de pénétrer dans le corps administratif suprême. Celui qui étudie les discussions de cette Assemblée sur le Conseil d'Etat et compare la résistance du roi et la faiblesse de la majorité de 12 voix par laquelle l'Assemblée a admis la proposition peut comprendre facilement combien profonde était la haine injustifiée du peuple et de l'Assemblée contre le Conseil d'Etat.

L'Assemblée fut émue par les faits récents qui avaient

abouti à l'expulsion d'Othon, et en particulier par les violations de la précédente Constitution commise par le roi. Le Sénat, qui tout entier était nommé par le roi, fut ainsi abrogé par la nouvelle Constitution.

La suppression du Sénat échappant au contrôle de la représentation populaire, personnifiée par la Chambre, laissait en présence la Chambre et le roi et donnait ainsi libre cours à leur antagonisme réciproque. Cette réforme soudaine et brusque contribua beaucoup à créer l'indépendance du Gouvernement vis-à-vis du Parlement. La conséquence de cette indépendance du Gouvernement au Parlement, fut l'omnipotence du Président du Conseil des Ministres et la dégénération du régime parlementaire en une lutte d'ambitions individuelles. Il a fallu la fermeté et l'admirable adresse du roi Georges I^{er} pour qu'on puisse prévenir les dangers toujours en perspective.

Un témoignage officiel des sentiments de l'opposition de l'Assemblée contre l'institution du Conseil d'Etat est la protestation écrite soumise à la Chambre aussitôt après le vote de la Constitution, protestation dont l'Assemblée même n'a pas permis la lecture. (*Journal Officiel de l'Assemblée, tome VI, pages 615 à 620. Cette protestation fut publiée dans le journal « La Lumière » et dans le journal « L'Avenir » et mentionnée dans la Constitution de la Grèce de M. Philaretos, pages 231 et suivantes.*) Elle est ainsi conçue : « Les députés soussi-
« gnés ayant voté pour la Constitution, font cependant

« exception pour le chapitre sur le Conseil d'Etat, d'une
« part, parce que ce chapitre n'est pas le résultat du
« vote libre de l'Assemblée Constituante représentant
« la souveraineté nationale, mais parce qu'il est imposé
« à cette dernière par force; d'autre part, parce que ce
« chapitre a introduit dans l'organisation politique une
« institution hideuse de vieille tradition aux yeux du
« peuple hellénique, institution parasite de la Constitu-
« tion, institution bâtarde destinée à corrompre le
« régime parlementaire que nous devons développer et
« consolider par la nouvelle Constitution, d'après le
« mandat que le peuple nous a donné; en signant la
« Constitution, nous protestons contre ses dispositions
« sur le Conseil d'Etat, comme n'ayant pas été votées
« par la représentation nationale, parce que des déci-
« sions arrachées par force de l'Assemblée et par une
« seule voix de majorité (*ce qui n'était pas vrai, la*
« *majorité étant de 12 voix*), sont indignes des repré-
« sentants d'un peuple libre et qu'elles ne peuvent pas
« valoir dans la conscience du peuple de la Grèce,
« patrie de la liberté (*sic*). Mais nous espérons que le
« chef de l'Etat repoussera une telle institution, qui ne
« peut que réunir autour de la Couronne la flatterie et
« ses vices parasites et priver la nation d'espérances
« que lui promet la discussion parlementaire sous le
« sceptre d'un roi vertueux. »

Une des raisons principales pour lesquelles est alors
née l'antipathie contre l'institution du Conseil d'Etat,
telle qu'elle a été manifestée par les discussions de la
deuxième Assemblée nationale à Athènes, était le pré-

jugé persistant depuis 1842, et d'après lequel le Conseil d'Etat avait pour but d'entourer la Couronne, non pas d'hommes de valeur scientifique et d'expérience, mais de simples noms de familles historiques, de politiciens en retraite, faisant partie du Conseil par simple influence politique et grâce à un aveugle dévouement à la Cour, et que le député Zervas, en pleine Assemblée a appelé « des parasites et des frelons ». (*Angelopoulos, op. cit.*, § 133, p. 191, note 1.)

En réponse à tous ces griefs, le rapporteur N.-J. Sariolos disait à l'Assemblée pendant la séance du 9 octobre 1864 : « Les membres de ce Conseil doivent, s'il « existe une volonté réelle et sincère d'améliorer la « chose publique, être pris non pas parmi les favoris, « mais parmi les gens capables. Il ne s'agit pas de faire « de ce Conseil un prytanée pour l'assistance des vieillards inutiles, même s'ils ont d'une manière ou d'une « autre utilement servi l'Etat dans leur jeunesse », et plus loin, « mais doivent entrer dans ce Conseil des « hommes qui n'auraient pas trouvé un siège à la « Chambre ? Oui, quant à moi, je veux que de tels « hommes qui, ayant toutes les autres qualités du vrai « conseiller, soient tout à fait éloignés des querelles « politiques, ne fassent pas de phatries, ne descendent « pas dans la lutte des passions. » (*N.-J. Sariolos, Droit Constitutionnel Grec, tome V, pages 681 et 689.*)

Il faut ajouter que, d'après la Constitution, on ne prévoyait ni la création de conseillers en services extraordinaires, ni les conditions requises pour la nomination des conseillers en service ordinaire. Il est vrai que dans

l'article 102 de la Constitution existait cette disposition générale qu'il pouvait y avoir plus tard des lois réglementaires spéciales sur les conditions que devraient réunir les fonctionnaires publics en général. Mais cette disposition générale ne paraissait pas viser obligatoirement les membres du Conseil d'Etat. Et cela pour les deux raisons suivantes :

1° Parce qu'en France, d'où on a imité cette institution, aucune disposition formelle de la loi ne fixait les conditions requises pour le recrutement des conseillers d'Etat, sauf en ce qui concerne les conditions d'âge, c'était seulement chaque année, et suivant une tradition datant de 1830, que l'on choisissait les conseillers parmi les maîtres des requêtes, les officiers supérieurs de l'armée de terre et de mer, les fonctionnaires supérieurs de l'Administration, les inspecteurs généraux, etc., etc. (*Béquet, V^o Conseil d'Etat*, § 68; *Pandectes française, V^o Conseil d'Etat*, n^o 260);

2° Parce que, ces conditions de nomination devant être fixées par des règles constitutionnelles, si le législateur en exigeait ainsi, elle devaient être contenues dans la Constitution ou du moins dans une disposition formelle émanant du pouvoir constituant, qui chargeait alors le pouvoir législatif de prévoir ces conditions de nomination dans une loi spéciale. Parmi ces dispositions constitutionnelles fixant formellement ces conditions de nomination, citons par exemple :

a) L'article 71 de la Constitution de 1844 sur les conditions de nomination des sénateurs et l'article 63 sur celles des députés : ce dernier article fut repris et com-

plété dans l'article 107 de la Constitution du 17 novembre 1864;

b) De même, mais dans un ordre d'idée négatif, citons la disposition de l'article 77 de la Constitution de 1864 interdisant aux membres de la famille royale d'occuper une fonction ministérielle, etc.

Dans la Constitution du 17 novembre 1864 on prévoyait seulement le nombre maximum et minimum des conseillers, leur rémunération annuelle, ainsi que la durée de leur service, avec possibilité d'une seconde nomination. La désignation en était confiée au roi sur la proposition du Conseil des Ministres qui contresignait. La seule limitation au pouvoir de nomination des conseillers par le roi était que la fonction des Conseillers d'Etat était incompatible avec celle de fonctionnaire public, excepté pour les Ministres, qui même alors, ne pouvaient pas simultanément exercer leur fonction ministérielle avec celles de conseillers d'Etat. On pouvait se demander si par « fonctionnaire public » il fallait aussi entendre les fonctionnaires communaux et les fonctionnaires ecclésiastiques. Nous ne le croyons pas, car la même Constitution de 1864, art. 86, révisée en 1911, disait formellement que les fonctions de Conseillers d'Etat et celle des fonctionnaire communaux et des fonctionnaires ecclésiastiques sont incompatibles. Bien entendu, il y avait aussi incompatibilité avec le mandat parlementaire.

Après avoir limité formellement les attributions du Conseil d'Etat à la seule préparation et au seul contrôle des projets, il n'était plus possible qu'une loi spéciale

charge le Conseil d'Etat d'un nouveau pouvoir judiciaire sur les affaires du contentieux administratif, bien qu'on eût tiré de l'article 101 un argument par analogie en faveur de la reconstitution des tribunaux administratifs. Il y avait en effet une contradiction curieuse dans l'article 101 de la Constitution du 17 novembre 1864. Bien que le début de cet article disposât que les affaires administratives contentieuses seraient dorénavant soumises aux tribunaux ordinaires sans exception ni limitation, immédiatement après, le même article permettait la constitution « d'autres tribunaux » par des lois spéciales et, enfin, ce même article prorogait jusqu'au délai de la Constitution le délai de la compétence administrative fixée par des lois spéciales existantes. (*Journal Officiel de l'Assemblée Nationale de 1864, tome III, page 762.*) Cette contradiction aggravait celle de l'article 101 de la Constitution précédente, de 1844, dont d'ailleurs elle dérivait. (*Diomidès Kyriakos, Commentaire de la Constitution de la Grèce, tome II, pages 335 et suivantes.*) C'est cette contradiction qui justifia les attaques auxquelles fut en butte l'autorité de la loi de 1887 sur la solution des différends relatifs aux travaux publics et communaux, loi considérée comme anticonstitutionnelle, puis abrogée plus tard par la loi de 1911, qui soumit ces différends aux tribunaux ordinaires. (*Voir l'arrêt de 1911, n° 1517 de la Cour d'Appel d'Athènes, dans Thémis KD, page 315.*) Mais l'Aréopage, par son arrêt de 1908, n° 106, repoussa ces critiques, par motifs d'ailleurs bien péniblement échaffaudés. La loi de 1887 ayant constitué un tribunal administratif pour

la révision des actes du gouvernement sur le statut et les grades des officiers, a été abrogée par la loi de 1891 qui soumit également ces différends aux tribunaux ordinaires. Cette contradiction qui se rencontre dans l'article 101 de la Constitution du 17 novembre 1864 fut encore rendue plus sensible par une inadvertance dans la rédaction du sixième arrêté spécial de la première Assemblée Nationale (étudié plus haut) maintenu en vigueur. (*Angelopoulos, Droit administratif*, § 394.) Quant aux conflits de compétence, la Constitution de 1864 les soumettait également à l'Aréopage.

Mais ceux qui avaient voté dans l'Assemblée contre l'institution du Conseil d'Etat parvinrent en fin de compte à insérer adroitement dans la Constitution une disposition qui était le germe de la ruine du Conseil d'Etat, créé par l'art. 108 de la Constitution; ils arrivèrent, en effet, à faire admettre qu'il était permis à la Chambre de réviser les articles sur le Conseil d'Etat pendant la législature suivante, si les trois quarts du nombre des députés le demandaient (*Comptes rendus des délibérations de la II^e Assemblée Nationale*, tome VI, page 559. — *Journal Officiel de l'Assemblée*, tome VI, page 806; *Aravantinos, op. cit.*, § 8, note 197. *Philaretos, op. cit.*, page 263. — *Angelopoulos, op. cit.*, § 133, *Droit Constitutionnel*, pages 109 et 111.)

La Constitution de 1864, signée par le roi, fut publiée dans le Journal du Gouvernement le 17 novembre 1864, et la Chambre qui s'est réunie pour la première fois pendant la première législature, postérieure à l'Assemblée Nationale, vota, à la séance du 20 novembre 1865,

à une grande majorité, l'abrogation des art. 83 à 86 de la Constitution, textes visant le Conseil d'Etat. Ce vote eût l'assentiment du roi, mentionné formellement dans la loi du 25 novembre 1865. C'est ainsi que l'institution du Conseil d'Etat, après à peine une année d'existence légale, neuf mois seulement de fonctionnement effectif, disparut pour la deuxième fois.

Voyons maintenant les détails de cette abrogation.

La proposition, concernant l'abrogation des art. 83 à 86 de la Constitution du 17 novembre 1864, proposition faite conformément à l'article 108 de la même Constitution, fut soumise à la Chambre à la séance du 25 octobre 1865; elle portait la signature de 16 députés, et était ainsi conçue : « Considérant que l'institution du Conseil
« d'Etat, créée par la Constitution a été repoussée par
« toute la Nation, et que l'intervention de ce Corps
« constitué dans la législation est préjudiciable aux
« intérêts généraux et constitue un obstacle à la bonne
« et rapide expédition de l'œuvre législative; considé-
« rant que l'institution en question entraîne pour l'Etat
« une dépense considérable; par ces motifs et tous
« autres que nous exposerons dans les débats, nous pro-
« posons, conformément à l'article 108 de la Constitu-
« tion, la révision des articles 83 à 86 sur le Conseil
« d'Etat, en vue d'abroger ce dernier, dont la création
« fut, dès le début, l'objet de l'animosité du peuple. »

La discussion de cette proposition, commencée dès la séance du 18 novembre 1865, aboutit le 19 novembre à l'adoption du principe de l'abrogation des dits articles

de la Constitution par 120 voix contre 26 et 3 abstentions. (*Les discours contre la proposition, spécialement celui d'Alexandre Mavrocrapoulos, se trouvent dans le « Journal des Débats parlementaires », Réunion A, Période A, tome II, pages 411 à 445.*)

Enfin, pendant la séance du 20 novembre 1868 a été voté sans discussion par 119 voix contre 24 et 4 abstentions la résolution suivante : « La Chambre des représentants ayant entrepris pendant sa première réunion « parlementaire la révision des articles 83 à 86 de la « Constitution du 17 novembre 1864, révision autorisée « par l'article 108 de la même Constitution, décide : Est « supprimé le Conseil d'Etat et sont abrogés les articles 83, 84, 85 et 86 de la Constitution. » (*Procès-verbal de la première réunion, première période de la Chambre, tome II, pages 457 et suivantes.*)

Cette résolution de la Chambre fût, sur la proposition du Président du Conseil des Ministres, exprimée en forme d'arrêté spécial à cause de son caractère constitutionnel, et fut soumise au roi par une Commission parlementaire nommée le 22 novembre 1864 et appelée « La Grande Délégation ». Après que le roi eut reçu cet arrêté spécial il répondit à la Chambre par un message du 24 novembre 1865 ainsi conçu : « Messieurs les « Représentants. Après avoir réfléchi avec mes Ministres, j'admets la décision de la Chambre qui m'a été « soumise par l'intermédiaire de la Grande Délégation « et qui porte abrogation des articles 83, 84, 85 et 86 de « la Constitution, résolution que la Chambre a voté à « une grande majorité, au cours des séances des 19 et

« 20 novembre, en vertu de l'article 108 de la Constitu-
« tion qui permet la révision de l'institution du Conseil
« d'Etat. Ce message sera transmis à la Chambre par
« mon Président du Conseil des Ministres. »

La Chambre et tout l'auditoire accueillirent la lecture de ce message par de grandes ovations. (*Journal des Débats parlementaires, première période, première réunion, tome II, page 460. — G. Philaretos, Communication juridique au premier Congrès International de Paris de 1889 dans le Journal de la Jurisprudence Française et Hellénique, tome AB, pages 90 et suivantes.*)

Après l'acceptation par le roi de l'abrogation du Conseil d'Etat, fut promulguée la loi du 25 novembre 1865, publiée dans le *Journal du Gouvernement* de 1865 (page 365) et ainsi conçue : « Georges I^{er}, roi des Hellè-
« nes, considérant l'arrêté spécial de la Chambre du
« 20 novembre, par lequel est abrogé le Conseil d'Etat
« et sont supprimés les articles 83, 84, 85 et 86 de la
« Constitution, résolution que nous avons acceptée,
« Décidons et ordonnons : L'arrêté spécial en question
« devra être publié dans le *Journal du Gouvernement*
« ainsi qu'il suit : La Chambre des représentants ayant
« entrepris la révision des articles 83 à 86 de la Cons-
« titution permise par son article 108, pendant la pre-
« mière session de la première législature, conformé-
« ment à la Constitution, vote : abroge le Conseil d'Etat
« et annule les articles 83, 84, 85 et 88 de la Constitu-
« tion. Notre Conseil des Ministres signera et publiera
« la présente après y avoir apposé le sceau de l'Etat.

« Fait à Athènes le 25 novembre 1865, 3^e année de Notre
« Règne, Georges. »

Suivent les noms des Ministres.

Pour en finir avec le Conseil d'Etat, créé le 17 novembre 1864, il faut ajouter que l'organisation détaillée de ce Conseil a été réglée en dehors de ces articles 83 et 86 de la Constitution du 17 novembre 1864, par l'Ordonnance du 5 février 1865 (*Journal du Gouvernement de 1865, page 63*), qui comprenait 15 articles.

§ 4. — Quatrième Période. — De la suppression du Conseil d'Etat à la Constitution républicaine du 3 Juin 1927 et la loi sur le Conseil d'Etat du 24 Décembre 1928 (1865-1928).

SOMMAIRE

LA POLITIQUE INTÉRIEURE A PARTIR DE L'AVÈNEMENT DE GEORGE I^{er} (1863) A LA RÉVOLUTION MILITAIRE (1909). AFFAIBLISSEMENT DU POUVOIR POLITIQUE ET DES ORGANISATIONS DE L'ECONOMIE NATIONALE. LA GUERRE DE 1897. CAUSES DE LA MAUVAISE ADMINISTRATION DU POUVOIR ET DU FONCTIONNEMENT DÉFECTUEUX DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES. OMNIPOTENCE DES PARLEMENTAIRES; LA POLITIQUE DES PARTIS ET D'INTÉRÊT PERSONNEL; LE LÉGISLATIF S'IMMISCÉ DANS L'EXÉCUTIF ET INVERSEMENT. LA RÉVOLUTION MILITAIRE DE 1909 RÉTABLIT LA SITUATION: EN 1909 APPEL DE M. E. VENIZELOS A LA PRÉSIDENTE DU GOUVERNEMENT; PREMIER SOUCI DU GOUVERNEMENT: LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET LE RÉTABLISSEMENT DU CONSEIL D'ETAT; TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION; LES NOUVEAUX TEXTES; TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914 PORTANT ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT. LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914: LE CONSEIL D'ETAT CORPS CONSULTATIF ET TRIBUNAL ADMINISTRATIF; IMITATION DES LÉGISLATIONS FRANÇAISE ET ITALIENNE. LES ÉVÈNEMENTS POLITIQUES DE 1915 A 1928, IMPOSSIBILITÉ D'UN FONCTIONNEMENT RÉGULIER DU CONSEIL D'ETAT PENDANT CETTE PÉRIODE. EXPOSÉ DES ACTES DU POUVOIR LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF AYANT TRAIT A L'ORGANISATION ACTUELLE DU CONSEIL D'ETAT. EXAMEN DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE DU 3 JUIN 1927. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CONSEIL D'ETAT ORGANISÉ PAR CETTE CONSTITUTION; EN PRINCIPE, LE CONSEIL D'ETAT JURIDICTION ADMINISTRATIVE; EXPOSÉ DÉTAILLÉ DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928 PORTANT RÉGLEMENTATION DU CONSEIL D'ETAT. — LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928 REPRODUIT A PEU PRÈS TEXTUELLEMENT LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914.

Quarante-six années se sont écoulées depuis 1863, date de l'avènement de Georges I^{er} au trône de Grèce et depuis le début de la mise en vigueur de la deuxième Constitution avec une Chambre, sans Conseil d'Etat, jusqu'à la Révolution militaire du 15 août 1909. Au cours de cette longue période comme événements politiques il faut citer l'annexion au Royaume de Grèce des îles Ioniennes, de la Thessalie et d'une bande de l'Empire. C'est à cette époque également que la Crète secoua le joug de la tyrannie ottomane.

Au point de vue économique on assiste à cette époque au développement des moyens de communications intérieures et à la réalisation de nombreux travaux publics. Mais par contre la situation intérieure du pays aussi bien au point de vu politique qu'au point de vue administratif, non seulement ne suivit pas le mouvement du progrès mondial, mais encore elle rétrograda. Certes, cette régression politique et administrative est peut-être au premier abord due à l'incapacité des hommes politiques de l'époque, mais en réalité la véritable cause résidait dans les conditions défectueuses dans lesquelles fonctionnait le régime politique, décentralisé et libéral jusqu'à l'exagération, avec cependant une législation administrative et communale très centralisatrice datant de la monarchie absolue d'Othon.

En même temps, la nécessité d'une réorganisation des armées de terre et de mer, née des aspirations nationales qui tendaient à secouer le joug barbare s'imposait; cette réorganisation entraîna des dépenses et des sacrifices énormes et disproportionnés avec la puissance produc-

trice de la Nation obérant le budget de l'Etat à cause d'emprunts énormes et faisant peser sur le peuple des impôts insupportables.

Ce fut la cause de l'interruption du remboursement de la dette publique et la faillite de l'Etat en 1893; de plus, la guerre malheureuse entreprise en 1897 contre l'Empire Ottoman, le contrôle international, l'humiliation partielle de la souveraineté nationale, les progrès militaires des autres nations balkaniques, l'humiliation de la Grèce en face de ses voisins et même du monde entier imposèrent au peuple la conviction que l'Etat était conduit volontairement ou non à la ruine et que le produit des lourds impôts dont le peuple était accablé, était gaspillé en faveur des personnages de la Cour; d'où le sentiment de la nécessité absolue d'une réforme radicale.

Parallèlement à tout cela le régime parlementaire absolu fonctionnant dans un pays privé de bons partis politiques ayant des principes déterminés et invariables et se faisant une loyale concurrence, dans un pays divisé au contraire par les ambitions purement personnelles, faisaient de la Chambre, non pas un organe de contrôle du Gouvernement responsable, mais l'esclave de ce Gouvernement. Les Ministres ayant la libre disposition des places et dignités de toutes sortes et conférant ces places à des personnes ayant des relations avec la majorité législative et parlementaire, recevaient de la Chambre, en récompense, des votes de confiance ce qui les faisait se soustraire à toute responsabilité constitutionnelle. Ainsi, dégénérés, le pouvoir exécutif devint

essentiellement législatif et irresponsable et par contre le pouvoir législatif remplissait une fonction exécutive mais également sans responsabilité. Ce système frelaté de luttes de personnalités, par une conséquence nécessaire et inéluctable divisait le peuple en groupes de partis politiques placés sous l'autorité de chefs avec lesquels s'accordaient les députés, le Gouvernement bénéficiait en échange des votes de confiance. Avec un tel système, les fonctionnaires publics privés de toute garantie de stabilité dans leurs fonctions étaient des hommes-liges du député, et ainsi ce dernier favorisait le fonctionnaire qui lui montrait de la complaisance.

En particulier les juges étaient bien inamovibles d'après la Constitution, mais ils avaient besoin de la faveur parlementaire, pour leur assurer un avancement et leur éviter des mutations désagréables. Les Conseillers de l'Arcopage étant soumis au pouvoir disciplinaire du Ministre avaient besoin de la faveur omnipotente du député. Les Procureurs, les Juges de Paix et les autres fonctionnaires judiciaires étaient complètement à la merci du député.

Dans l'Administration Centrale aucune requête d'un particulier n'était accueillie favorablement sans l'intervention du député, intervention que cherchaient presque toujours les ministres eux-mêmes et en général tous les fonctionnaires, pour bien montrer à ces députés qu'ils agissaient selon leurs instructions.

Même l'Administration communale ne tarda pas, elle aussi, à se soumettre à l'influence omnipotente du député. En effet, l'Administration communale étant soumise

à l'autorité des préfets, par des lois de stricte concentration administrative, dans la commune c'était donc le même état de choses que dans l'Administration centrale.

C'est ainsi que le système des partis politiques d'influence personnelle a fait sentir ses effets même dans les affaires communales.

Cet asservissement d'une partie du peuple à l'autre est curieux, mais il n'en était pas moins la cause d'une application défectueuse du système parlementaire; il avait si fortement pénétré dans la conscience du peuple et l'avait tellement effrayé que tout le monde a formé la conviction qu'en Grèce non seulement la violation de la loi reste impunie, si elle a pour elle la protection d'un député, mais encore que les droits légitimes du citoyen sont réduits à néant, s'ils ne sont pas appuyés par une intercession des membres du Parlement.

De là cette conséquence que les élections législatives devinrent une lutte d'intérêts personnels en faveur de tel ou tel candidat, non pas en raison de la valeur de ce candidat, mais parce que ce candidat était le protecteur personnel de la vie de tel ou tel électeur, protecteur personnel de son honneur et de sa fortune et même de son impunité en cas de dérogation à la loi. Par suite, la sécurité publique, dans les campagnes en particulier, se désorganisa pour le plus grand dommage de l'agriculture, les forces laborieuses du peuple s'orientèrent les unes vers la recherche d'une place dans les fonctions publiques, les autres vers l'émigration.

Et pendant que les forces productives du pays s'affai-

blissaient et devenaient stériles, l'augmentation des impôts rendaient ceux-ci de plus en plus lourds pour le peuple qui avait perdu toute confiance envers ses gouvernants et envers lui-même.

Un autre aspect de cette situation était donné par la manière dont fonctionnait l'activité législative de l'unique Chambre. Même si les Gouvernements essayaient quelquefois d'introduire à la Chambre des projets de lois organiques pour combattre plus courageusement, mais d'une manière indirecte, les symptômes de cette maladie politique, le danger qui en résultait pour l'omnipotence des parlementaires rendait vaine la proposition avant que celle-ci n'arrive à la Chambre grâce à la résistance des députés du parti politique au pouvoir; et l'opposition exerçant un vrai sabotage, rendait impossible le vote d'un tel projet. Les questions budgétaires surtout préoccupaient le plus souvent la Chambre, c'était le principal champ de bataille entre les partis; ces discussions absorbaient le temps des travaux législatifs de manière que l'organe législatif devint presque incapable d'élaborer des lois autres que celles des budgets annuels et des lois de finance s'y référant.

Le résultat le plus direct de cet état de choses fut que les législations civile, commerciale et pénale, caduques et archaïques étaient déjà depuis longtemps inapplicables en raison des progrès des relations juridiques. La nécessité d'une nouvelle réorganisation s'imposait, mais pour cela, un fonctionnement calme et régulier de la Chambre était nécessaire; et un tel fonctionnement, non seulement n'existait pas, mais même s'il avait exis-

té, se serait trouvé neutralisé par la disposition constitutionnelle de l'exigence de trois discussions successives des lois, article par article.

Précisons un peu en détail cet état de choses, que je crois, on ne peut rencontrer dans l'histoire politique d'aucun autre pays. Depuis la Constitution de 1864, jusqu'au 24 décembre 1928, quand fut publié la loi en vigueur sur le Conseil d'Etat, on confectionna 7.494 lois. Dans l'espace de 64 ans ce fut plus que suffisant, ce ne furent donc pas les lois qui manquèrent à la Grèce, elle en a été prodigue. Malgré cette multitude des lois, la législation civile se compose encore du droit romain de Justinien et du droit des Empereurs Bizantins, celui-ci obscur et touffu à l'extrême, celui-là de langue étrangère, tous les deux archaïques. Le Code pénal et le Code d'instruction criminelle datant de plus d'un siècle, sont forcément défectueux aujourd'hui, vu le grand progrès moderne de la science pénale des pays civilisés contemporains; le Code de commerce, bien que récemment modifié et complété continue, en majeure partie, à être une simple traduction du Code de commerce français de 1807. Et il est surprenant de voir dans cette traduction, des dispositions sur la communauté entre époux (article 5) inconnue de la législation civile en vigueur et des dispositions sur les délais de distance en territoire français (articles 113, 119, 165), la loi sur la minorité et la tutelle, etc., copiée sur le Code civil français est tout à fait inconciliable avec la puissance paternelle et l'émancipation du droit romain et byzantin encore en vigueur en Grèce. Dans cette loi sur la minorité et la tutelle, il y

a des dispositions sur les actes de décès déterminant les modes de preuve de la reconnaissance des enfants naturels, tandis que cette institution de la reconnaissance des enfants naturels, jusqu'à ces dernières années, n'existait pas encore en Grèce.

Nombreuses sont les dispositions du Code de procédure civile sur des institutions tout à fait inconnues en Grèce, par exemple, sur l'absence, sur l'incapacité de la femme mariée de citer en justice (article 675), sur la séparation de corps (art. 682). Bien que ces institutions n'existent pas en Grèce, le Code de procédure civile en prévoie la procédure. Forcément on en conclut que les traducteurs et ceux qui ont voté ces traductions ne connaissaient, en dehors des deux langues, ni du droit français, ni du droit hellène.

Pour supprimer toutes ces anomalies, il fallait un fort travail législatif; mais ce travail était entravé par l'article 57 de la Constitution de 1864, qui exigeait trois discussions successives, article par article. C'est pour cela que M. Psaras, le rédacteur en 1900, suivant les instructions du Ministre de la Justice, du projet de loi sur l'exécution forcée, eut l'intelligence de tourner l'article 57 de la Constitution. grâce à l'artifice suivant: Il rédigea l'énorme loi en un article unique qu'il subdivisa en 131 paragraphes.

Caractérisant cet embarras législatif en juin 1908, le Ministre de la Justice, D. Stephanou, pouvait dire dans un interview, aux journalistes: « Il est démontré que les Chambres ne sont pas en état d'accomplir leur œuvre législative, parce qu'elles sont épuisées par des discus-

sions sans intérêts et puériles et lorsque l'œuvre principale est commencée, tout le monde est alors las et les lois ne sont pas votées (journal *Patris*, du 22 juin 1908). L'absence d'un conseil permanent et indépendant aboutit à ce que le Ministre seul soumettait à la Chambre des projets de lois rédigés ou bien par des fonctionnaires de Ministères, ou bien par des Commissions temporaires travaillant très vite et sans aucune application.

Il en fut de même des décrets en exécution des lois, décrets qui contredisaient souvent quelques dispositions législatives antérieures et qui contenaient très souvent des dispositions qui n'auraient dû figurer que dans une loi, dispositions incomplètes, non ratifiées et pratiquement inapplicables, contenant des traductions simples de textes étrangers visant même des institutions qui n'existaient pas en Grèce. De là, résultait une nécessité fréquente de faire des lois indépendantes en modifiant ou en interprétant d'autres, complétant ou ajoutant des dispositions nouvelles supprimant des paragraphes, des alinéas, des mots même. Ces lois et décrets étaient eux-mêmes, plus tard, modifiés, parfois mot par mot ou alinéa par alinéa et ainsi indéfiniment. La législation devint donc un labyrinthe d'où l'on ne pouvait plus sortir.

On peut facilement deviner ce qui devait résulter de cette situation. On a cherché la cause du mal; quelques-uns ont voulu très naturellement, en rejeter la faute sur la couronne; d'autres, l'imputer aux personnalités politiques des différentes époques; d'autres aux parties politiques et aux conditions de fonctionnement de la Cons-

titution. Et pendant que toutes ces discussions, devenant d'un jour à l'autre plus véhémentes, mais se limitant à de pures manifestations verbales, sans une conclusion générale et positive, les faits allèrent plus vite que les discours, vides d'essence, et accélérèrent enfin la solution du problème.

La faiblesse militaire de l'Etat continuant malgré la lourde imposition du peuple, réduisit la Grèce à la nécessité de subir indignement et jusqu'à l'humiliation, les poursuites et confiscations insupportables infligées à ses nationaux résidant dans l'Empire Ottoman et le blocus du commerce et de la marine commerciale hellénique. Cette faiblesse militaire de l'Etat aggravait la disposition de la constitution d'après laquelle il était permis aux militaires de s'immiscer dans les luttes politiques des partis, ce qui paralysait la discipline.

D'un autre côté, la Crète désirant enfin avec impatience la suppression du dernier vestige de la souveraineté ottomane, et l'union à la mère patrie, se préparait à élire des députés pour les envoyer à la Chambre hellénique, provoquant ainsi la guerre que la Turquie menaçait depuis longtemps de déclencher contre la Grèce. C'est alors qu'éclata à Athènes la révolution qui eut pour résultat la restauration rapide des rouages de l'Etat et en particulier de l'armée. Ce coup de force propice dans les circonstances présentes, encouragea le peuple qui, voyant que l'époque des paroles vides d'essence appartenait dès lors au passé, déclara à Athènes par une manifestation, qu'il acceptait unanimement la révolution et jurait de poursuivre par tous les sacrifices la restaura-

tion de la chose publique. Et grâce à la sagesse, qui régna à cette époque et au patriotisme et à l'adresse du roi George I^{er}, qui, non seulement n'avait pas résisté, mais au contraire avait déclaré qu'il acceptait de tout cœur le principe de la révolution, que tout trouble fut évité; et on assista à ce fait curieux d'une révolution sans rival, parce que tout gouvernement et gouverné, s'il n'était pas d'accord en fait, le paraissait néanmoins. Mais pour obtenir un succès réel et rapide, il était nécessaire que la force militaire dirige l'œuvre de restauration pour étouffer les résistances des partis politiques encore en activité. Cette direction fut prise par le Conseil d'Administration de l'association militaire d'officiers supérieurs et sous sa protection, toujours avec l'assentiment du roi. Le Gouvernement de M. Mavromichalis, avec beaucoup de dignité, accomplit ses devoirs, d'ailleurs assez difficiles et soumit à la Chambre, qui les vota sans contradiction, plusieurs projets de lois organiques de tendance décentralisatrice. Quelques-uns de ces projets furent pour la dynastie, très lourds à supporter, par exemple ceux qui limitaient l'avancement et le maintien en activité des princes dans l'armée, illimité jusqu'alors.

Mais le danger était toujours menaçant à cause de la faiblesse militaire de la Grèce, tandis que d'un autre côté l'intervention de l'Association militaire dans la direction des affaires politiques avaient provoqué une situation anormale, empêché le fonctionnement régulier du régime parlementaire et annihilé complètement la discipline militaire. Pour mettre fin à cette confusion,

l'homme politique crétois, E. Venizelos, sur l'invitation de l'Association militaire, arriva à Athènes et persuada la plupart des chefs des partis politiques et même l'Association militaire, qu'il n'y avait qu'une seule issue de cette situation difficile, à savoir la révision des dispositions non fondamentales de la Constitution.

Mais une telle révision était très difficile, car elle entraînerait la dissolution de l'association militaire. De plus, l'article 107 de la Constitution mettait des conditions irréalisables à la possibilité d'une révision. Seule la violation de ces conditions, grâce à la révolution, pouvait provoquer la réunion d'une Assemblée Nationale Constituante, mais non celle d'une assemblée révisionniste.

Il fallait pourtant en trouver la solution. A cet effet et malgré l'opinion contraire du président du Conseil des Ministres, K. Mavromichalis, et du Président de la Chambre, A. Roma, le roi, après une longue hésitation, se rangea du côté des opinions émises au palais royal en Conseil de Cabinet et accepta la révision partielle de la Constitution, si les trois quarts des membres de la Chambre acceptaient cette mesure.

Le 18 février 1910, après la promesse officielle faite par le Président du Conseil des Ministres, L. Dragoumis, à la Chambre, que l'Association militaire allait se dissoudre aussitôt que la Chambre voterait la révision dans les conditions constitutionnelles, on vota cette dernière en séance extraordinaire convoquée à cet effet par 150 voix contre 11. Par un arrêté spécial, la Chambre fixait dans la même séance, les dispositions non fondamentales

de la Constitution, qui pouvaient être révisées. (M. Davi et G. Pappaioannou. L'historique de la révision de la Constitution, 1911, pages 11, 41 et suivantes.) Cet arrêté spécial contient parmi les dispositions non fondamentales, qu'il indiquait comme pouvant être révisées, quelques dispositions sur le Conseil d'Etat; à cet égard, son paragraphe 24 était ainsi conçu : « Les articles 83 à 86, 101 « à 108 sont jugés comme pouvant être révisés et la création d'un Conseil d'Etat est utile aux intérêts généraux. « Le Conseil d'Etat aurait pour attributions aussi bien la « préparation et le contrôle des projets de lois et de règlements, que le jugement des affaires du contentieux « administratif. » Après la fin des travaux de la Chambre, le 8 août 1910, des élections parlementaires eurent lieu en vue de la révision de la Constitution avec un nombre double des députés. Cette Chambre, réunie le 1^{er} septembre 1910, en présence du roi, se constitua en Assemblée de révision de la Constitution. Après la démission du Ministre Dragounis, M. Venizelos fut appelé à constituer le nouveau Cabinet, le 6 octobre 1910, pour la première fois, qui devait par la suite jouer le plus grand rôle dans les destinées de la Nation. Mais la confiance de cette Chambre envers le Gouvernement n'ayant pas été jugée suffisante, la Chambre fut dissoute par l'Ordonnance royale du 12 octobre 1910; de nouvelles élections eurent lieu avec un nombre double de députés, le 28 novembre 1910, et le 8 janvier 1911, un décret proclama l'ouverture des travaux de la Chambre qui, après 95 séances, acheva enfin la révision de la Constitution, le 23 mai 1911. Une Grande Mission fut chargée de soumettre au

roi le texte de la Constitution ainsi révisée le 1^{er} juin 1911. Après que le roi eut accepter sans aucune objection la Constitution révisée, cette dernière fut publiée dans le journal du Gouvernement le 1^{er} juin 1911; c'est de ce jour que date la mise en vigueur de la Constitution en question.

Les faits, qui ont provoqué la révision de la Constitution et l'histoire même de cette révision, tels que nous les avons exposés, montrent bien les idées et les circonstances sous l'influence desquelles fut poursuivie la révision et plus spécialement comment, grâce à cette révision, fut rétabli le Conseil d'Etat. En effet, les préjugés injustes et les erreurs du passé qui avaient abouti à l'abolition du Conseil d'Etat, avaient disparu en face de cette vérité, révélée par l'expérience, que l'institution du Conseil d'Etat est nécessaire et qu'elle existe ailleurs, dans presque tous les Etats européens, pour le plus grand bien de la législation et de l'administration. C'est pourquoi aussitôt que fut ouverte la voie à la révision de la Constitution, presque tous ceux qui s'occupaient de l'étude et de la préparation des dispositions, qui devaient être révisées, aussi bien les Commissions parlementaires qu'extra-parlementaires, à quelques rares exceptions près, proposèrent le rétablissement du Conseil d'Etat, non seulement comme Conseil consultatif, accomplissant un rôle de préparation des projets de loi et de règlement, ainsi qu'il avait été organisé par la Constitution du 17 novembre 1864, mais aussi un tribunal supérieur de l'Administration.

Dans le premier projet du Gouvernement Dragouinis,

dont la rédaction fut confiée au secrétaire général du Ministère de la Justice N. N. Saripoulos fils, on proposait le rétablissement du Conseil d'Etat pour la préparation et le contrôle non seulement des projets de lois, mais aussi des ordonnances royales faites en exécution des lois et enfin pour la connaissance des affaires du contentieux administratif. Ce premier projet du Gouvernement Dragoumis contenait cette disposition: « Quelques-
« uns estiment qu'il faut rétablir le Conseil d'Etat, non
« seulement en vue de la préparation des projets de lois,
« mais aussi en tant que tribunal administratif; de même
« les Ordonnances royales en exécution des lois doivent
« être préparées par le Conseil d'Etat. » (Historique de la révision, op. cit., page 37.)

Deux Commissions, l'une composée des députés appartenant au parti ayant à sa tête M. Théotokis, l'autre des députés représentant le parti Rhalli, après avoir été réunies ensemble le 16 février 1910, pour l'étude du premier projet du Gouvernement Dragoumis, ci-dessus cité, et pour formuler la proposition sur la révision de la Constitution, qui serait soumise à la même Chambre, approuvèrent unanimement cette proposition. Celle-ci signée de 17 députés, fut votée par la Chambre pendant la séance du 18 février 1910; une Commission, élue par le parti à la tête duquel se trouvait M. Rhalli, aussitôt après les élections de la première Chambre de révision et composée de 5 députés, rédigea le 25 septembre 1910, et publia une étude sur les dispositions de la Constitution en vigueur qui doivent être révisées.

Dans cette étude, on reconnaissait unanimement la

nécessité absolue du rétablissement du Conseil d'Etat, non seulement comme corps consultatif pour la rédaction des projets de lois et des ordonnances royales faites en exécution des lois, mais aussi comme tribunal administratif et avec des attributions en matière de discipline de fonctionnaires. (Haute police administrative.) Cette Commission consigna le résultat de ses travaux dans une étude sur les dispositions de la constitution en vigueur qui doivent être révisées.

Etudions un peu en détail le contenu de cette étude :

La nécessité de ce Conseil, disait-elle, comme corps préparatoire des lois, surtout avec le système unicaméral, devient indispensable. Un tel Conseil rendra des services inappréciables comme corps consultatif, aussi bien pour les Ordonnances royales ayant force de loi que pour celles qui sont rendues en exécution des lois.

Pour que le Conseil d'Etat puisse rendre les bons services, qu'on en attend, il faut qu'il soit composé de personnes nommées sous des conditions les plus strictes; on doit rémunérer les conseillers en service ordinaire de la même manière que les ministres, pour que soit rendue possible l'entrée dans ce Conseil d'hommes dont la valeur fait augurer qu'ils seront dignes de leur mission et avec la certitude qu'ils accompliront un long temps de service. Mais pour ne pas que l'institution du Conseil d'Etat devienne trop onéreuse, il est raisonnable d'adopter l'institution, existant déjà en France, des Conseillers en service extraordinaire pris parmi les fonctionnaires supérieurs occupés dans la capitale. Il est entendu que le succès du rétablissement du Conseil d'Etat dépend de

son organisation heureuse, laquelle fera l'objet d'une loi spéciale, attendu qu'il n'est pas possible de réglementer en détail dans la Constitution une institution telle que le Conseil d'Etat. Par conséquent, la restauration des articles 83 à 86 de la Constitution du 17 novembre 1864 paraît recommandable avec les modifications qui suivent :

Article 83 : « Il est constitué un Conseil d'Etat siégeant
« à Athènes, et ayant pour mission : 1° la préparation des
« projets de loi et des ordonnances royales, aussi bien de
« celles qui ont force de loi que de celles qui sont ren-
« dues en exécution des lois; 2° le jugement des affaires
« du contentieux administratif; 3° l'exercice des fonc-
« tions disciplinaires supérieures, sur les fonctionnaires
« de l'administration, selon la loi qui sera publiée en la
« matière. »

Article 85 : « Les membres du Conseil d'Etat sont des
« conseillers en service ordinaire et des conseillers en
« service extraordinaire. Leur nombre, fixé par une loi,
« ne sera pour les membres en service ordinaire, moin-
« dre de 7, ni supérieur à 12 et pour les membres en
« service extraordinaire, il sera de 5 au moins et de 10
« au plus. Les membres en service ordinaire du Conseil
« d'Etat pour le début de son fonctionnement seront
« nommés par la Chambre ; une Commission composée
« du Conseil des Ministres et de 15 députés élus à la
« majorité absolue, en fera les propositions. Ensuite leur
« nomination aura lieu par Ordonnance royale rendue
« sur la proposition du Conseil des Ministres ; le choix
« en sera fait parmi un nombre double de candidats

« désignés à la majorité absolue par les membres en
« service ordinaire du même organisme. La durée du
« service de chaque membre sera de 10 années et ceux
« dont le service a pris fin pourront être nommés de
« nouveau dans les mêmes conditions. Par exception
« parmi ceux qui seront nommés pendant la première
« période de 10 ans, se retireront tous les cinq ans; ces
« membres seront désignés à l'expiration de leurs fonc-
« tions, 1 mois avant l'expiration des 5 ans. Les fonc-
« tions des membres en service ordinaire du Conseil
« d'Etat sont incompatibles avec celles de ministre ou de
« n'importe quelle autre fonction publique. Les membres
« en service extraordinaire seront nommés par une
« Ordonnance royale rendue sur la proposition du Con-
« seil des Ministres pour 10 ans et choisis parmi un
« nombre double de candidats pris dans les fonction-
« naires publics occupés dans la capitale, y compris les
« militaires et désignés par les membres en service ordi-
« naire; la décision en sera prise à la majorité absolue.
« Les conseillers en service extraordinaire, privés de
« leurs qualités de fonctionnaires ou menés en province,
« perdent de plein droit leurs qualités de conseillers
« d'Etat. »

La même étude dans sa partie « Des dispositions générales de la Constitution », contenait aussi les dispositions suivantes : Dans les dispositions générales, l'article 5 de la Constitution qui concerne le contentieux administratif, doit être modifiée de manière à attribuer la solution des conflits d'attributions, non pas à l'Aréopage, mais à un Tribunal mixte, composé d'un nombre égal de

Conseillers près l'Aréopage et de membres en service ordinaire du Conseil d'Etat sous la présidence du Ministre de la Justice, suivant les dispositions spéciales de la loi qui paraîtra ultérieurement.

Le 26 janvier 1911, on a soumis à la deuxième Chambre de révision, pendant sa troisième séance, le rapport du « Projet sur la révision de la Constitution ». Ce rapport fut examiné par le Conseil des Ministres, sous la présidence de M. Vénizelos, qui proposa avec énergie le rétablissement du Conseil d'Etat, dont l'autorité absolue est aujourd'hui reconnue par la conscience publique. Au sujet des articles 83 à 86 et 5 de la Constitution, ce rapport s'exprime ainsi :

« La solution du conflit d'attribution a été laissée à l'Aréopage, jusqu'à ce que la composition et le fonctionnement du Conseil d'Etat prouve que ce Conseil présente des garanties pareilles à celles des tribunaux ordinaires. C'est alors qu'une loi organique pourra créer un tribunal mixte pour la solution des conflits.

Les membres du Conseil d'Etat sont en service ordinaire et extraordinaire. Quant à leur nombre, fixé par la loi, celui des membres en service ordinaire ne peut être inférieur à 7, ni supérieur à 15 et celui des membres en service extraordinaire ne peut pas dépasser 15. Les membres en service ordinaire et ceux en service extraordinaire sont pris parmi les fonctionnaires publics, excepté les magistrats et jouissent d'un supplément d'indemnité fixé par la loi.

Les membres en service ordinaire sont nommés dans les conditions qu'une loi à paraître fixera, les questions

relatives à la démission, une durée de 10 ans et tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Les affaires du contentieux administratif continuent à être soumises aux tribunaux ordinaires. Jusqu'à la publication des lois spéciales en la matière, les lois existantes, qui sont relatives à la compétence administrative, sont maintenues. La solution des conflits d'attributions est confiée à l'Aréopage, jusqu'à ce qu'une loi particulière constitue un tribunal mixte pour en connaître, tribunal qui sera composé d'un nombre égal de conseillers près l'Aréopage, et de Conseillers d'Etat en service ordinaire, sous la présidence du Ministre de la Justice. »

Enfin, la Commission, élue par la deuxième Chambre de révision, composée de 30 membres et ayant pour mission d'étudier la révision de la Constitution, réunie sous la présidence de M. Dragoumis, après avoir étudié les projets exposés ci-dessus, et plusieurs propositions à elle soumises, rédigea et soumit à la deuxième Chambre législative un long exposé, sur la révision de la Constitution.

Dans cet exposé, la partie se référant au Conseil d'Etat avait été préparée par une section spéciale de cette Commission. Et la Commission, dans son Assemblée plénière, ainsi qu'il est dit dans son troisième exposé qui avait été soumis le 25 avril 1911, à la Chambre de révision, accepta à une forte majorité et après une longue discussion, le principe du rétablissement du Conseil d'Etat et proposa de l'investir des attributions suivantes :

1° La préparation des projets de loi ;

2° La préparation des Ordonnances réglementaires ;
3° La juridiction administrative sur les affaires du contentieux ;

4° L'anulation des actes de l'administration, pour excès de pouvoir, et enfin,

5° La compétence disciplinaire sur les fonctionnaires titularisés. »

Enfin la même Commission proposa d'autres dispositions relatives au Conseil d'Etat et qu'il serait très long d'énumérer ici.

Toutes ces discussions ont été concrétisées par la Commission dans un « Projet des modifications des articles 82 à 86, 101 à 104 de la Constitution ».

Avant d'exposer le texte définitivement voté par la Chambre, étudions un peu en détail les travaux de cette dernière Commission.

Dans son exposé motivé, la Commission a soutenu le rétablissement du Conseil d'Etat après un rappel historique des événements que nous avons vus. Elle disait surtout :

Les idées qui ont prévalu dans l'Assemblée Nationale de 1864, ne se basaient pas sur des raisonnements certains. L'Assemblée avait méconnu la place que le Conseil d'Etat était appelé à occuper dans toute l'économie du parlementarisme de l'époque. Troublé par le seul nom de « Conseil d'Etat », elle le prenait pour la suite du vieux Conseil de 1833, ayant existé sous la monarchie absolue du roi Othon. Et en effet, si l'on comprenait le Conseil d'Etat dans le même sens que son homonyme de 1833, il est évident qu'un Conseil conçu

dans un sens d'absolutisme monarchique, ne pouvait pas se concilier avec les principes libéraux de la nouvelle Constitution, en l'espèce de 1864. Car le Conseil d'Etat dont avait besoin, aussi bien l'administration de 1864 que celle de 1911, n'avait de commun avec le Conseil d'Etat de 1833, que le nom. En effet, nous avons vu que l'étendue de la compétence et les attributions du Conseil d'Etat de 1833, était tout à fait différentes de celles qu'on voulait établir dans le Conseil de 1864 et 1911. Le nouveau Conseil aurait bien préparé les projets de loi soumis à la Chambre pour que cette dernière puisse avoir sous les yeux la matière nécessaire à la discussion et au vote dans une forme meilleure, au point de vue aussi bien juridique que pratique, et il aurait bien été un Conseil consultatif pour la rédaction des Ordonnances aussi bien de celles ayant force de loi que de celles faites en exécution d'une loi, mais n'oublions pas que ce nouveau Conseil n'aurait en aucune façon affaibli le pouvoir législatif de la Chambre, qui restait maîtresse souveraine de décider en matière législative, ni la responsabilité ministérielle devant les représentants du peuple. Du moment que les principes du régime parlementaire restaient intacts, il n'était aucunement à craindre que la Constitution serait violée et que le Conseil d'Etat serait sorti de ses attributions comme simple Conseil consultatif qui aurait collaboré à la meilleure confection des monuments législatifs et réglementaires, dont le vote restait au pouvoir législatif et l'exécution au pouvoir exécutif. Bien au contraire, étant donné que d'après le principe de notre régime politique la fonction administrative doit

être exercée d'une manière stricte et conforme à la loi, il est de nécessité absolue de créer des garanties véritables pour assurer l'exécution de cette même loi, garanties qui ne pourront être réelles que si à côté de l'administration active, existe un tribunal supérieur administratif qui jugera les actes de cette même administration sur la base d'une législation spéciale. Un tel tribunal administratif supérieur serait ainsi le Conseil d'Etat, dont la compétence en tant que juridiction est la plus importante. Cette compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat a pour but de sanctionner la force et la vigueur de la loi, elle donne aux administrés une protection efficace et met un obstacle infranchissable aux actes arbitraires de l'administration. La conservation d'un ordre légal et public dans l'administration est vaine, sans un tribunal administratif et supérieur, jugeant les contestations élevées contre les actes de l'administration. Sans un pareil tribunal qui sanctionnerait, par une jurisprudence certaine et stable, l'application des lois et la limitation de tout excès de pouvoir, deviennent également incompréhensible tous les principes d'une administration autonome des organismes locaux et le principe de la décentralisation administrative. C'est ainsi que cette institution est indispensable dans un régime parlementaire, car seule, elle sauvegarde complètement la souveraineté de la loi. Voilà les attributions principales du Conseil d'Etat, telles qu'elles sont inscrites dans les articles de la Constitution qui doivent être réformés. On comprend aisément que s'agissant d'un corps qui exerce une compétence se référant en premier lieu à la sauvegarde

de la souveraineté de la loi, que l'Etat peut lui confier aussi d'autres attributions par l'intermédiaire du pouvoir législatif.

Et ce disant, la Commission faisait allusion à la phrase suivante de l'article 82 projeté par elle : « Au Conseil d'Etat appartient *en particulier...* », ce que la Chambre de révision a voté. Plus loin, l'exposé de la Commission parlant de l'œuvre du Conseil d'Etat sur la préparation du projet de loi dit : « Le travail législatif fait dans une seule Chambre par une seule discussion, a démontré dans ces dernières dizaines d'années, qu'il n'est pas suffisant pour assurer l'attention minutieuse qui est nécessaire à l'élaboration des lois. »

Les lois votées, et ceci paraît à postériori, contenaient ou bien des dispositions contradictoires, des lacunes et des défauts, qui pouvaient être difficilement réparés par la suite et qui influençaient grandement les relations visées par ces lois. Et l'œuvre même de l'administration qui avait comme base de son fonctionnement non plus des règles claires, mais des dispositions instables et incertaines, devenait difficile à réaliser. Ces idées, dont la vérité n'est contestée par personne, ont conduit à accepter le rétablissement du Conseil d'Etat comme organisme consultatif chargé de la préparation des projets de lois soumis à la Chambre. Et au lieu que les projets de loi soient préparés d'une manière tout à fait secondaire, comme ils l'étaient jusqu'à présent, par des organes des services ministériels compétents, organes surchargés, ou par des Commissions parlementaires constituées spécialement, ce sera le Conseil d'Etat qui y collaborera ; c'est

ainsi que la loi ne sera plus le schéma provisoire d'un travail hâtif, mais elle portera le sceau d'une œuvre faite avec prudence et profonde connaissance des questions.

Si les projets de lois, soumis à la Chambre sont préparés, loin des luttes politiques quotidiennes, dans un calme d'esprit par des hommes ayant les lumières de la pratique et de la science, qui peuvent chercher le sens, le but et les détails des diverses propositions, les mettre en harmonie avec la législation existante, pour que toute la législation soit un ensemble organique, ce n'est qu'alors que l'on pourra espérer, que la Chambre aura devant elle, pour les discuter et les voter, des projets complets au point de vue juridique; alors seulement, le travail de la Chambre sera fait avec moins de peine et aura des résultats meilleurs et fertiles.

C'était là la partie générale du projet, mais ce dernier pour motiver plus spécialement les attributions du Conseil d'Etat étudiait particulièrement les matières suivantes :

- 1° La préparation des projets de lois ;
- 2° La préparation des Ordonnances réglementaires ;
- 3° La juridiction administrative ;
- 4° L'annulation des actes illégaux de l'administration ;
- Enfin 5° la compétence disciplinaire sur les fonctionnaires publics.

Ces cinq points, nous les étudions dans le commentaire qui suivra (chapitre 2 à 4).

C'est ainsi que furent préparés et votés les articles 82 à 86 de la Constitution 1864 révisée en 1911; ces articles

organisaient le Conseil d'Etat pour la troisième fois. Il faut y ajouter l'article 57 paragraphe 2, l'article 101, l'article 102, paragraphes 1 et 2; l'article 103 et l'article 104, qui ont beaucoup de relations avec cette matière.

En exécution de ces dispositions de la Constitution, on prépara la loi du 16 septembre 1914, en se basant sur les dispositions de la Constitution révisée, qui se référaient au Conseil d'Etat.

Le Conseil des Ministres soumit le projet de cette loi à la fin du mois de novembre 1913 au vote de la Chambre avec un exposé des motifs. Ce projet de loi était intitulé : « Du Conseil d'Etat » et était composé de 52 articles. La Chambre renvoya le projet à l'examen d'une Commission parlementaire composée de 12 députés, qui, après l'étude et l'examen de ce projet, soumit à la Chambre son rapport en janvier 1914 avec un grand exposé des motifs du rapporteur, M. M. P. Polychroniadès et proposa différentes modifications et compléments au projet, dont nous signalerons les principales, lorsque nous examinerons les articles de la loi, votés définitivement. Mais ce projet, à cause de sa grande importance, a été examiné dans l'intervale des sessions de la Chambre. En dehors de la Chambre, la section juridique et politique de l'Association littéraire d'Athènes nommée Parnassos, a en premier lieu chargé, au mois de décembre 1913, une Commission de 5 membres d'étudier ce projet, ainsi que trois autres, soumis par le Conseil ministériel à la Chambre; ces derniers projets se référaient à la procédure des conflits et au Conseil de discipline. La Commission soumit au mois de février 1914 des rapports sur ces quatre

projets de lois, rapports rédigés conformément aux vœux de l'association Parnassos qui, après avoir approuvé, les soumit imprimés à la Chambre et au Gouvernement. De même l'association des Avocats d'Athènes chargea une Commission de six avocats pour étudier les projets de lois sur le Conseil d'Etat. Le rapport de cette dernière Commission, rédigée par son rapporteur, M. Vassilliou, fut soumis aussi à la Chambre et au Gouvernement; un exposé critique de ce projet fut publié à Athènes par un ancien préfet, M. Palamas. (*Journal l'Acropole*, du 12, 13, 15 et 18 mai 1914.)

Enfin, le 30 mai 1914, ce projet fut voté dans son ensemble avec des modifications diverses, dont plusieurs sont conformes aux opinions de la section juridique et politique de l'association Parnassos et de la Commission parlementaire.

Ce projet, après avoir été voté, fut ratifié par le roi et publié sous le numéro 290 et à la date du 16 septembre 1914 (journal du Gouvernement, première partie, 16 septembre 1914); mais la date de l'entrée en vigueur de cette loi devait d'après son article 52, être fixée par un décret ultérieur.

Voyons maintenant l'exposé des motifs que le Conseil des Ministres soumit à la Chambre avec le projet de loi sur le Conseil d'Etat.

La Constitution de 1864, révisée en 1911, rétablit le Conseil d'Etat. Elle lui confia la préparation des lois et règlements, la juridiction administrative et la surveillance disciplinaire des fonctionnaires. Cet exposé des motifs, à part les attributions du Conseil d'Etat, a fait

aussi la critique des grandes lignes de son organisation en tenant compte des nécessités et des forces du pays. Le nombre des membres en service ordinaire ne devait pas être moins de 7, in supérieur à 15, celui des membres en service extraordinaire, ne pouvait être supérieur à 10. On laissait le soin à une loi ultérieure de déterminer spécialement le nombre exact des membres et les conditions spéciales de leur entrée au Conseil d'Etat, ainsi que celles de révocation pendant la durée de 10 ans fixée par la Constitution elle-même.

Les conditions du personnel auxiliaire, et celles de l'organisation et du fonctionnement du Conseil d'Etat en détail, seraient aussi réglementées par cette loi à paraître.

Pour la rédaction de cette loi du 16 septembre 1914, on a pris pour modèle la législation française et italienne, mais on s'en est un peu écarté étant donné les conditions spéciales de notre pays.

Le petit nombre des membres, dont se compose le Conseil d'Etat, ne pouvait pas permettre d'organiser plus de deux sections, ni de procéder à une division du travail plus parfaite entre les deux sections et l'assemblée générale.

Les conditions requises pour les fonctions de conseillers en service ordinaire ont été conçues d'une manière large, pour qu'il soit possible de faire entrer dans le Conseil les hommes les plus capables. En ce qui concerne la retraite, celle-ci est calquée sur celle des membres de l'Aréopage et de la Cour des Comptes. Outre les incompatibilités inscrites dans l'article 86 de la Constitution, on

a ajouté dans le projet l'incompabilité avec la fonction du directeur ou de tout autre représentant conseiller ou employé de société ou entreprise privée.

A côté des fonctions de conseiller en service ordinaire et extraordinaire, les législations modernes ont institué un ordre spécial des membres du Conseil d'Etat que les Français appellent maîtres des requêtes et les Italiens *refenrendari* (ces deux mots sont inscrits en langue étrangère dans l'exposé). Cette institution des maîtres des requêtes est considéré non seulement comme nécessaire aux travaux du Conseil, mais comme constituant la pépinière dans laquelle se recruteront les conseillers d'Etat. C'est pourquoi dans le projet on a adopté cette institution.

Conformément à l'organisation du Conseil d'Etat français, les maîtres des requêtes ont un double rôle : 1° d'assister aux séances de la section à laquelle ils appartiennent avec voie principale ; 2° le rôle du commissaire du Gouvernement ; en Italie, ils n'ont pas le premier rôle, mais la loi italienne ajoute qu'ils peuvent être chargés de représenter une autorité administrative, dont l'acte a été attaqué devant le Conseil d'Etat. La Constitution du 17 novembre 1864, au contraire, portait que le Conseil d'Etat comprenait exclusivement des conseillers en service ordinaire et extraordinaire et elle ne faisait mention du personnel auxiliaire que dans l'article 86.

Les fonctions de commissaire du Gouvernement n'existent pas. La Grèce a simplement adopté le système italien d'après lequel les maîtres des requêtes peuvent représenter une autorité administrative dont l'acte a été atta-

qué devant le Conseil d'Etat. Par conséquent, dans le Conseil d'Etat organisé dans ce projet, il n'y a pas de commissaires du Gouvernement.

Le projet a aussi organisé un personnel auxiliaire, parce que celui-ci est très utile; c'est ainsi qu'il a adopté l'institution des auditeurs, qui plus tard pourront devenir des maîtres des requêtes.

Le Conseil d'Etat organisé par ce projet est composé de deux sections, comme nous l'avons dit ci-dessus, la première comprend avec des conseillers en service ordinaire, des conseillers en service extraordinaire qui peuvent donner des éclaircissements utiles, grâce à leur connaissance et à leur expérience, des services dont ils s'occupent; c'est à cette section qu'a été confiée la préparation des projets de lois et des règlements dans la Constitution (art. 83 et 84). Le travail de préparation dans le Conseil est un travail purement scientifique et dont la procédure est prévue également par le projet.

A la première section a été aussi confié le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires et surtout le jugement des recours inscrits dans l'article 103 de la Constitution. Ces recours sont relatifs aux sanctions disciplinaires et à la révocation des fonctionnaires publics; c'est pourquoi la procédure y fait l'objet d'une réglementation minutieuse; c'est ainsi que le fonctionnaire est appelé à l'audience et en séance publique (art. 92 et 93 de la Constitution ainsi que les articles 88 et 101).

A la deuxième section du Conseil d'Etat a été réservée la compétence purement juridictionnelle sur les affaires du contentieux administratif, en premier degré, en appel

et en cassation. Ces cas seront déterminés par des lois spéciales, selon les services. Le projet charge la deuxième section du Conseil d'Etat d'examiner les demandes d'augmentation, conformément à la disposition absolue de l'article 5 de la Constitution, ainsi que les demandes en cassation, contre les décisions du Conseil juridique jugeant en appel; de ces deux catégories de demandes en cassation, le projet soumet au Conseil d'Etat les plus importantes.

En ce qui concerne la procédure devant cette section, le projet laisse libre l'application des règles générales qui sont contenues dans le Code de procédure civile. En ce qui concerne la manière d'introduire les requêtes devant le Conseil, on procède à une réglementation très simple : le document introductif d'instance passe d'abord par le bureau où il est déposé et le président fixe le jour du jugement dans un délai qu'il juge nécessaire. En ce qui concerne les autres points, on s'est purement et simplement référé à la procédure qui est appliquée devant l'Aréopage, parce que celui-ci est la juridiction qui se rapproche le plus du Conseil d'Etat. (C'est ainsi qu'a procédé la législation italienne, art. 83.) On se réfère aussi à la procédure devant l'Aréopage pour le timbre et les honoraires des avocats.

La loi italienne (art. 38 et 40) permet, contre les décisions des sections contentieuses, un recours de révision de la procédure pour des motifs prévus dans le Code de procédure civile et aussi le recours en cassation pour incompétence. Toutes les fois que le Conseil d'Etat juge sur le fait et en appel, on adopte ce recours renvoyant

comme d'ordinaire aux dispositions de notre Code de procédure civile.

Le recours extraordinaire contre les actes de l'administration, pour lequel l'organisation du Conseil d'Etat est la plus précieuse, est soumis au Conseil composé d'une façon particulière et rendu en Assemblée plénière.

En France, il y a l'Assemblée publique du Conseil d'Etat statuant au contentieux (Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 7^e éd. 1911, page 967 et suivantes). Il en est de même dans le Conseil d'Etat grec. La seule solution concordant avec l'importance de l'institution a été de soumettre le recours extraordinaire en annulation des actes de l'administration à l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, d'autant plus qu'il est probable qu'on attaque par ce recours des actes pour lesquels la première section du Conseil d'Etat avait déjà donné son avis; comment dès lors le porter en annulation devant la même section?

De ce recours en annulation, on a exclu, par l'article 82 de la Constitution, les actes judiciaires, mais sont aussi soustraits à ce recours les actes du Gouvernement, conformément à l'interprétation jurisprudentielle française et à la disposition de l'article 22 de la loi italienne. Un matériel très riche était offert à la Grèce, à cet égard, par la science française, et par la jurisprudence du Conseil d'Etat en France.

La procédure de ce recours en annulation des actes de l'administration est soumise aux mêmes règles que celles qui s'appliquent devant la deuxième section, parce qu'il s'agit ici d'un recours contentieux.

Une autre catégorie d'affaires appartient à la compétence de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat en raison de leur importance, nous voulons parler des affaires qui sont soumises au Conseil d'Etat directement par le président ou par la section qui est intéressée; pour ces affaires, on a suivi les exemples de la législation française et italienne.

Cet exposé annexé au projet de loi qui est devenu la loi du 16 septembre 1914, a été signé par le Président du Conseil, M. Venizelos et daté du 27 novembre 1913.

C'est ainsi que nous terminons cette partie de notre historique avec la loi du 16 septembre 1914, qui n'a jamais été appliquée, parce que la guerre était déjà commencée, lorsqu'elle fut votée.

Voyons maintenant quelques événements importants qui se sont passés de 1914 à 1926.

En 1915, le désaccord entre le Gouvernement et la couronne a abouti à la dissolution de la Chambre (19^e période) et à de nouvelles élections. Pendant les élections, la majorité a été obtenue par le parti politique adversaire de la couronne, parti politique qui prétendait qu'un tel résultat électoral signifiait l'approbation de sa politique par le peuple. Mais le parti politique, dont la couronne acceptait les vues, pensait le contraire, car, disait-il, la question de l'approbation ou de la désapprobation de cette politique n'a pas été posée au peuple pendant les élections. Ce désaccord provoqua de nouveau la dissolution de la Chambre (20^e période). De plus, le parti politique contraire à la couronne pensait que la Constitution accordait au roi le droit de dissoudre la

Chambre une fois seulement et soutenait que la couronne, en entreprenant deux fois de suite la dissolution de la Chambre, violait la Constitution. Ce dernier désaccord eut pour résultat de déclencher la révolution de Salonique, dont le chef fut M. Venizelos. Cette révolution aboutit d'abord à un gouvernement provisoire qui chercha à s'imposer au pays en prétendant que c'était là son intérêt et qu'il allait enfin obtenir son installation à Athènes avec le soutien des puissances étrangères. Avant l'établissement du gouvernement révolutionnaire à Athènes, Constantin lança un message par lequel il annonçait qu'il quittait la Grèce et qu'il chargeait son fils, le prince Alexandre, de l'exercice de la puissance royale. Après ces événements, le gouvernement révolutionnaire fit appel à la Chambre dissoute pour la première fois par le roi (20^e période), parce que ce gouvernement révolutionnaire considérait la dissolution comme anti-constitutionnelle. La période de la Chambre en question a été prorogée plusieurs mois après l'expiration des trois années légales. En 1920, des élections ont été proclamées. Mais cette fois, c'était le parti politique d'accord avec la couronne qui l'avait emporté. Pendant le commencement de ses travaux, la nouvelle Chambre se transforma en Assemblée constituante, la troisième Assemblée constituante d'Athènes. Cette Assemblée rappela Constantin par un plébiscite, en considérant surtout que tous les événements survenus depuis 1915 jusqu'à 1920 avaient été dirigés contre la Constitution.

Les travaux de la troisième Assemblée nationale ont duré jusqu'à la Révolution de 1922. Cette Assemblée a

été abrogée par droit révolutionnaire et aucune disposition votée par cette Assemblée n'a été considérée comme constitutionnelle, pas même la constitution qu'elle a rédigée.

La révolution de 1922 survenue tout de suite après la catastrophe d'Asie-Mineure, a demandé et obtenu l'abdication du roi Constantin en faveur de son fils Georges. Puis ce furent la dissolution de la troisième Assemblée constituante et la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale. Mais, plus tard, le roi Georges fut, en quelque sorte, mis en congé illimité par le gouvernement révolutionnaire, qui le considérait comme complice des ministres, fusillés pour haute trahison en 1922; c'est dans ces conditions que furent proclamées les élections du 16 décembre 1923, qui donnèrent à la Grèce une nouvelle Assemblée constitutionnelle. On appelle actuellement cette Assemblée la quatrième Assemblée nationale. Cette Assemblée Nationale se réunit à Athènes le 2 janvier 1924; elle déclara déchue la dynastie des Glucksbourg et proclama la République le 25 mars 1924. Le président provisoire en fut le vainqueur de la flotte turque en 1910-1911, l'amiral Paul Kountouriotis. (Comptes-rendus de la Commission Constitutionnelle, Athènes 1924.) Les travaux de cette Assemblée se sont poursuivis, jusqu'à la fin du mois de juin 1925 (Journal des Débats de la quatrième Assemblée Nationale, Athènes, 1924-1925). Le coup d'Etat du général Pangalos en suspendit les travaux. La soi-disant Constitution de 1925-26 contient à peu près les mêmes dispositions que le chapitre 8 (art. 102-105) de la Constitution républicaine du 3 juin 1927. Nous

ne nous y arrêtons pas. Le 4 janvier 1926, le général Pangalos se proclame dictateur; par cette même proclamation, il suspend la Constitution. Le 22 août 1926, une nouvelle révolution éclata, menée par le général Coudyliis, et le 22 septembre 1926, la même Constitution de 1925 fut remise en vigueur. (*Journal Officiel*, tome I, n° 334.) Le Gouvernement, conformément aux art. 76. § 4, et 125 de la Constitution, décida, par le décret du 22 septembre 1926 (*Journal Officiel*, tome I, n° 335) de nouvelles élections et annonça que la nouvelle Chambre devrait, dans les 15 jours de sa réunion, réviser et publier la Constitution préparée par la Commission des Trente en 1925. Les élections eurent lieu et la nouvelle Chambre se réunit le 7 novembre 1926. Par son arrêté du 9 décembre 1926, elle réglementa la procédure de révision de la Constitution; une autre Commission de 30 membres fut constituée sous la présidence de M. Merlopoulos.

Cette Commission a commencé ses travaux le 14 décembre 1926; elle acheva la révision le 13 avril 1927. La Chambre vota le texte de la Commission le 2 juin 1927, qui fut publié le lendemain au tome premier du *Journal Officiel* de 1927, n° 107. Le 15 juin 1927, la Chambre mit elle-même fin à son pouvoir constituant (Comptes-rendus de la Commission Constitutionnelle de la Chambre de révision, Athènes, 1927). Le 6-13 octobre 1927, un décret du Président de la République déclare close la première session de la première législature de la Chambre. Le 7-13 octobre 1927, Décret du Président de la République interrompt les travaux de la deuxième session de cette

même législature. Le 27 novembre, le Gouvernement soumet à la Chambre un projet de loi sur le Conseil d'Etat. Le 16 mai 1928, une Commission spécialement nommée soumet à son tour à la Chambre son rapport sur ce projet. Le 6-9 juillet 1928, un Décret du Président de la République dissout la Chambre et ordonne de nouvelles élections. Le 19 août 1928, nouvelles élections. Le 11-17 octobre 1928, un Décret du Président de la République ouvre les travaux de la Chambre. (C'est au cours de ces travaux que fut votée la loi du 24 décembre 1928 sur le Conseil d'Etat.) Le 26 novembre 1928, le Gouvernement dépose sur le bureau de la Chambre un nouveau projet de loi sur le Conseil d'Etat. Le 26 novembre 1928, M. Venizelos, dans un grand discours, présente ce projet à la Chambre. Le 4 décembre 1928, le Procureur général près l'Aréopage, saisit cette Cour, toutes Chambres réunies, de la discussion de ce projet de loi. Le 17 décembre 1928, dépôt à la Chambre du rapport de la Commission parlementaire réunie sous la présidence de M. Aravantinos et chargée d'étudier le projet gouvernemental. Le 22 décembre 1928, débats sur le projet et l'adoption de celui-ci, qui fut promulgué comme loi au *Journal Officiel* le 24 décembre 1928.

Tels furent les événements politiques qui intéressent le rétablissement du Conseil d'Etat actuel. Quelle a donc été l'œuvre réalisée pendant cette période de 1914 à 1928, en vue de la création du Conseil d'Etat?

Concernant le Conseil d'Etat, l'article 102 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927, reproduisit les dis-

positions de la Constitution de 1864 révisée en 1911, mais en y ajoutant ce qui suit :

1° En ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat; elle retire à ce dernier la préparation des projets de loi, rôle considéré comme superflu à la suite du rétablissement du Sénat;

2° En ce qui concerne la composition du Conseil, la Constitution supprime les conseillers en service extraordinaire, dont la présence serait cependant vraiment utile pour la préparation des projets de lois, mais serait inutile pour la préparation des règlements. Ces deux innovations de la Constitution républicaine qui ne cadraient plus alors avec le projet soumis à la Chambre précédente, nécessiterent le dépôt d'un nouveau projet conforme, celui-là, aux articles 102 et suivants de la Constitution.

En effet, on a soumis à la Chambre, le 27 novembre 1927, le projet de loi se référant au Conseil d'Etat, qui fut renvoyé de suite à la Commission parlementaire s'occupant de la justice. La Commission parlementaire s'occupant de la justice à la Chambre précédente ayant préparé et étudié le projet d'une façon très approfondie, a rédigé le 16 mai 1928 un rapport par lequel elle soumettait à la Chambre un projet rédigé de toutes pièces par elle.

Nous voyons donc deux projets : le projet soumis à l'étude de la Commission parlementaire s'occupant de la justice de la Chambre précédente à celle qui a voté la loi du 24 mai 1928 et le projet de loi rédigé de toutes pièces par la même Commission. Ces deux projets for-

ment un travail très soigné et un examen détaillé de la partie générale et théorique du sujet et de la partie spéciale que nous avons l'obligation de faire ressortir.

Cette Commission parlementaire, après avoir adopté quelques points du projet de loi déposé par le Ministre de la Justice, le compléta et reproduisit sur plusieurs points le texte de la loi du 16 septembre 1914, surtout en ce qui concerne la procédure et le fonctionnement du Conseil d'Etat. Mais même cet excellent travail de la Commission parlementaire ne parvint pas à la Chambre, parce que cette Chambre fut dissoute.

Le Gouvernement insistait pour l'établissement du Conseil d'Etat; il y était, en effet, obligé par la Constitution même et jugeait utile de formuler un projet de loi complet qu'il soumit à la Chambre le 26 novembre 1928. Ce projet a suivi pas à pas la loi du 16 septembre 1914; il imitait aussi le projet de loi de la Commission parlementaire s'occupant de la justice de la Chambre précédente. A ce dernier projet on a apporté plusieurs modifications de détail et ajouté toutes celles qui se recommandaient pour faire concorder le projet de loi avec la législation moderne et aux circonstances. Il n'est pas nécessaire, nous semble-t-il, de nous étendre outre mesure sur ce point, parce que la Constitution en vigueur imposa formellement et surtout dans le délai fixé par les articles 120 et 123, l'organisation du Conseil d'Etat. En effet, cette organisation a paru indispensable pour améliorer l'administration et protéger le citoyen.

Pour expliquer simplement quelques-unes des modifi-

cations de la loi de 1914 et quelques dispositions ajoutées, notons les 11 points suivants :

1) Le nombre des conseillers et du personnel auxiliaire du Conseil d'Etat, supérieur aussi bien qu'inférieur, a été déterminé en fonction des nécessités présentes; on a pris soin à ce que le nombre des conseillers et du personnel auxiliaire, puisse être augmenté dans l'avenir sous l'empire même de la Constitution républicaine du 3 juin 1927;

2) On a limité les attributions du personnel auxiliaire à une voix consultative seulement; en ce qui concerne le rang, et les conditions requises chez les auditeurs, on a apporté quelques modifications aux dispositions de la loi du 16 septembre 1914, pour les candidats au concours pouvant être de simples diplômés de la Faculté de Droit, sans condition de stage chez un avocat: au lieu de ce stage, on a imposé une année de préparation au Conseil d'Etat après la fin de leurs études juridiques universitaires. Il est certainement préférable que la préparation de celui qui est appelé à faire partie de cet organisme soit faite dans l'organisme même avec une application spéciale aux sujets de la compétence de cet organisme, tandis que le stage chez un avocat, à plus forte raison s'il s'agit d'un avocat débutant et peu important, pouvait ne pas donner les résultats qu'on attend d'un stage. D'un autre côté, on a fixé le rang des auditeurs non pas à celui de juge de première instance, comme l'avait proposé la Commission parlementaire de la Chambre précédente, mais celui de juge suppléant rétribué de première instance; on permet, bien entendu, deux ans après un bon

service de l'auditeur, son avancement au rang de juge de première instance sans lui faire acquérir le titre de maître des requêtes.

Dans la réglementation du personnel auxiliaire supérieur, on a pris comme base la disposition judiciaire qui a été adoptée aussi par la Commission parlementaire et par le projet de loi du Ministre de la Justice pendant la période de la Chambre précédente à celle qui a voté la loi du 24 décembre 1928, à raison de la nature du Conseil d'Etat et des circonstances particulières à la Grèce;

3) L'ordre hiérarchique du Conseil d'Etat avait fixé dans la loi du 16 septembre 1914, prévue, conformément à la disposition de l'article 222 de la loi de 1835 sur l'organisation judiciaire et les notaires, qui place au même rang le Président et le Procureur de l'Aréopage et les Conseillers d'Etat, tandis qu'aux autres Conseillers de l'Aréopage, il confère le rang de préfet. De cette disposition législative, qui est d'ailleurs assez vieille, il n'y avait aucune raison de s'écarter, disait le projet, et il serait très absurde d'égaliser comme disait la Commission, les Conseillers de l'Aréopage et les Conseillers d'Etat. Dans notre chapitre sur « Les éléments dont se compose le Conseil d'Etat », à propos de l'article 7, nous exposons les arguments de l'Aréopage sur cette question et les arguments de la Commission qui a rédigé le projet de loi;

4) S'agissant des attributions des maîtres des requêtes, le projet insiste sur la disposition de principe de la loi du 16 septembre 1914, d'après laquelle les maîtres des requêtes prennent part à la composition du Conseil en

Sections et en l'Assemblée générale, ils servent de rapporteurs, mais avec voix consultative seulement.

Comme, d'ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi du 16 septembre 1914 le disait bien et comme il ressort des articles de la Constitution, relatifs à notre question, les maîtres des requêtes ne devaient pas être régis par une disposition constitutionnelle, de même pour le personnel auxiliaire inférieur.

D'ailleurs la situation des maîtres des requêtes dans la composition du Conseil d'Etat, ainsi que la description de leurs attributions et de leur compétence, doit leur laisser un large champ d'action et les satisfaire pleinement au point de vue moral, le maître des requêtes devant être un candidat pour la place de Conseiller, comme il en est en France;

5) D'un côté, à la deuxième section du Conseil d'Etat on a confié le jugement des différends du contentieux administratif en premier ou en dernier ressort en appel et en cassation. Mais la deuxième section ne peut juger en appel ou en cassation, que si en premier ressort a jugé un tribunal administratif autre que le Conseil d'Etat. La Commission de la Chambre précédente à celle qui a voté la loi du 24 décembre 1928, avait consacré l'appel contre les décisions de la deuxième section jugeant en premier ressort. Cette compétence d'appel aurait été confiée à l'Assemblée générale. Cela n'a pas été adopté par le projet de loi du 24 décembre 1928, pour deux raisons : 1° Parce que cette conception constitue une anomalie, en ce que les membres de la section qui a jugé sur l'affaire sont les mêmes qui jugeront en appel

en Assemblée générale; c'est ainsi que la composition de l'Assemblée générale devient beaucoup plus difficile, si l'on veut ne pas y faire comprendre les membres qui ont jugé dans la deuxième section sur la même affaire; 2° parce que l'adoption de cette conception de la Commission qui est de consacrer l'appel contre les décisions de la deuxième section, appels portés devant la même section, aurait fait échec au principe, admis universellement aujourd'hui, que l'appel ne peut pas être porté devant le même tribunal qui a jugé en premier degré. Au contraire, il y a, dans le projet de loi, le moyen de déférer une affaire à l'Assemblée générale, si cela est utile, mais l'appréciation de ce moyen est laissée au président ou à la section.

De l'autre côté, le projet accorde un moyen de révision de la procédure contre les décisions de la deuxième section qui juge en premier et dernier degré ou en appel, mais jamais en cassation, conformément aux règles de la procédure civile;

6) La nature du travail du Conseil d'Etat, calquée sur celle qui est en vigueur à l'étranger, justifie les dispositions du projet se référant à la possibilité d'interrompre les travaux du Conseil. (Le projet fait allusion aux vacances annuelles.)

7) S'agissant de la préparation d'un projet de règlement par le Conseil d'Etat, on a créé la faculté de faire entendre au Conseil l'opinion du Ministre intéressé à l'application de ce règlement, Ministre qui est en même temps responsable de sa publication. C'est pourquoi il a été disposé que, en personne ou par l'intermédiaire d'un

représentant, le Ministre compétent peut développer son opinion devant le Conseil d'Etat;

8) Tous les documents nécessaires au jugement d'une affaire doivent être présentés pendant le préliminaire de l'instance et le rapporteur doit réunir tous les éléments du procès, sous sa responsabilité personnelle vis-à-vis des autorités publiques ou des particuliers, parties en cause, auxquels il est fait communication d'une copie des questions, afin que ces parties préparent la défense de leurs intérêts.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat, en cette matière, doit prendre en considération, d'un côté, l'exposé du rapporteur qui doit être fait avec soin et contenir l'historique, la relation des incidents et son opinion motivée, de l'autre côté toutes les pièces du dossier composé de l'acte attaqué et des moyens de preuve ou d'autres documents donnant des renseignements sur l'affaire en question.

Pourtant, au cas où le Conseil d'Etat aurait estimé qu'il n'a pas tous les éléments nécessaires pour le jugement et qu'il faut ajourner ce dernier pour compléter ces éléments, il peut exceptionnellement émettre une décision d'avant dire droit ordonnant un complément de preuve. On peut espérer que de telles circonstances seront rares, car le personnel auxiliaire supérieur, qui étudie l'affaire pendant la période qui précède l'instance, ne laissera pas subsister de lacunes nécessitant ensuite des décisions d'avant dire droit ;

9) Au Conseil d'Etat sont soumis dès l'ouverture de ses travaux, les affaires qui, conformément à la législation en vigueur, ont déjà été soumises en principe au Conseil,

affaires qui n'ont pas pu être jugées par le Conseil d'Etat et qui devaient être jugées par des autorités administratives parce que le Conseil d'Etat n'avait pas encore été constitué. Ainsi en est-il, par exemple, des articles 18, 41, 52 du Code des communes (Code Thémis 1926, appendice 1, pages 11, 16, 19). Par cette disposition générale, il a été ajouté que peuvent être soumises au Conseil d'Etat par un décret, d'autres affaires du contentieux administratif, affaires qui, au moment du vote de la loi de 1928 étaient jugées par des autorités administratives ou par des commissions, mais non par des autorités judiciaires, ni par la Cour des Comptes. Un grand nombre de ces affaires, dont quelques-unes étaient autrefois soumises au Conseil juridique, a été confié à la compétence des Commissions administratives près le Ministère des Finances (Tribunal des contraventions douanières, à propos de l'importation d'alcool, à propos du timbre, etc., etc.);

10) Le moyen d'attaquer devant le Conseil d'Etat un acte de l'administration pour excès de pouvoir ou violation de la loi, etc..., a été étendu aux actes fait avant la publication de la loi du 24 décembre 1928. si la publication ou la communication de l'acte est intervenue après la mise en vigueur de la loi du 24 décembre 1928;

Enfin 11) Le Conseil d'Etat a, bien entendu, un besoin absolu d'organiser une bibliothèque dans laquelle il était indispensable qu'on y trouve les recueils des décisions du Conseil d'Etat dans les pays étrangers et d'autres ouvrages doctrinaux, surtout de droit administratif. C'est pourquoi il a été accordé un crédit de 150.000 drachmes,

crédit tout à fait indépendant de celui qui a été accordé pour l'ameublement et le premier établissement du Conseil d'Etat. C'est ainsi que pour enrichir cette bibliothèque et la mettre au courant de la science, il a été accordé un crédit annuel de 10.000 drachmes.

En ce qui concerne la mise en vigueur des dispositions de la loi de 1928, on a fait une distinction; tandis que les articles 1 à 25, qui concernent principalement l'organisation du Conseil d'Etat, commencent à jouer dix jours après la publication de la loi, les autres dispositions commencent à jouer à partir du jour où un décret en aura fixé la mise en vigueur. Dans les premiers dix jours à partir de la publication de la loi de 1928, le Gouvernement devra publier un règlement en exécution de cette loi donnant les détails à la mise en application de la loi.

Les rédacteurs du projet exprimaient enfin la conviction que par l'organisation complète et le fonctionnement régulier du Conseil d'Etat, fonctionnement que le Gouvernement est décidé d'assurer, il y a une certitude absolue que ce corps apportera les améliorations les plus urgentes dans les affaires de l'administration.

Ce projet est daté du 26 novembre 1928 et signé du Conseil des Ministres.

Voici maintenant ce qu'en pensait la Commission qui a étudié le projet de loi du 24 décembre 1928. La Constitution en vigueur a apporté en ce qui concerne le Conseil d'Etat, une modification essentielle aux dispositions correspondant à la constitution de 1864 révisée en 1911, parce qu'elle n'a pas accordé au Conseil d'Etat la compétence de préparer les lois, mais qu'elle a seulement

confié au Conseil d'Etat le jugement des affaires du contentieux administratif; en vertu de cette compétence, en matière de contentieux administratif, le Conseil d'Etat exercera d'un côté le contrôle juridictionnel sur les actes de l'administration et jugera les litiges intervenant entre l'administration et les administrés. Le Conseil d'Etat aura une compétence juridictionnelle d'exception et connaîtra de la légalité des actes administratifs et de leur annulation, si ces actes sont faits en violation de la loi ou en excès de pouvoir.

De cette action juridictionnelle du Conseil d'Etat, vont résulter des conséquences heureuses que prévoyait le législateur constitutionnel en fixant les lignes générales de l'organisation du Conseil d'Etat. Et d'un côté pour bien marquer l'action juridictionnelle du Conseil d'Etat et de l'autre côté pour bien accentuer la ligne qu'il doit suivre dans la vie que le législateur constitutionnel a tracée au pouvoir législatif par la séparation successive des tribunaux ordinaires et des tribunaux administratifs, la Constitution a inscrit, dans son texte, un chapitre spécial « Juridiction Administrative » et tracé dans ce chapitre, les dispositions fondamentales concernant la compétence, l'organisation du Conseil d'Etat et les dispositions fondamentales sur les tribunaux administratifs à constituer. C'est ainsi que la Constitution a introduit comme principe suprême de tous les systèmes, la disposition de l'article 105 d'après laquelle une loi peut soumettre d'autres affaires du contentieux administratif au Conseil d'Etat en premier degré, en disant même que le Conseil d'Etat pourra être déclaré juge administratif de

droit commun, lorsque l'organisation de la juridiction administrative inférieure aura été réalisée. Ces dispositions ont été placées dans la Constitution d'une manière consciente et non à cause des circonstances.

La Constitution de 1927 ne diffère pas seulement de la Constitution de 1864 révisée en 1911 en ce qu'il y a des chapitres nouveaux et un ordre nouveau dans la réaction, mais ces deux constitutions diffèrent dans leur essence même. En effet, bien que la Constitution de 1864 révisée en 1911 ait montré une claire tendance d'abandonner le système en vigueur, dit système belge (jugement des affaires du contentieux administratif par des tribunaux ordinaires) et à s'orienter vers le système français, elle est restée à mi-chemin parce que, par son article 5, al. 1, les affaires du contentieux administratif continuent à être soumis à la compétence des tribunaux ordinaires, d'où le danger important d'avoir dans l'avenir deux jurisprudences, l'une administrative de l'Aréopage; l'autre, également administrative, du Conseil d'Etat; cette dualité serait d'autant plus dangereuse, que ces deux jurisprudences seraient animées d'un esprit différent. Au contraire, la Constitution de 1927 s'est orientée complètement vers le système français, elle a décrété la séparation des tribunaux ordinaires et des tribunaux administratifs, mais elle a retardé simplement l'institution des tribunaux administratifs, parce que cette dernière ne pouvait se faire qu'après une nouvelle réorganisation administrative du pays.

Le Conseil d'Etat, d'après ce qui précède, est donc un tribunal administratif et même tribunal supérieur de

l'Administration. Sa compétence est plus large que celle de l'Aréopage, car le Conseil d'Etat juge les recours en annulation contre les actes de l'Administration pour excès de pouvoir; cette compétence n'a jamais été conférée à l'Aréopage. Et ce recours ne protège pas seulement le citoyen, c'est-à-dire qu'il ne protège pas seulement des droits subjectifs, mais même le Droit Objectif et la règle légale, car il peut être intenté non seulement contre l'Administration et contre l'agent de l'Administration, mais même contre l'acte d'une façon abstraite.

L'autre fonction du Conseil d'Etat, celle qui consiste à préparer les projets de règlements, n'altère en rien la nature de l'organisme, car cette compétence est tout à fait accessoire et de seconde importance; en effet, le Conseil d'Etat exerçant sa compétence comme corps préparateur des règlements, apparaît sous la forme d'un Conseil consultatif, dont l'opinion est agréée par le Gouvernement, si ce dernier le veut bien, mais le Gouvernement peut se détourner de l'opinion du Conseil d'Etat en suivant la sienne propre, et sous sa seule responsabilité ministérielle et parlementaire, d'ailleurs assez inefficace. Le seul avantage, vraiment important, qui peut résulter de cette compétence préparative du Conseil d'Etat est que, si et en tant que le Gouvernement respecte consciencieusement à l'avenir les opinions du Conseil sur les règlements, il y a grand espoir que la publication de tels règlements, posant des règles de droit ou contrevenant à la loi, sera extrêmement rare, tellement rare jusqu'à disparaître complètement. Si la publication de règlements posant des règles de droit ou contrevenant à

la loi, devient de plus en plus rare, les recours en excès de pouvoir deviendront aussi plus rares, ce qui allègera d'autant plus la tâche juridictionnelle du Conseil. En effet, les règlements préparés par le Conseil d'Etat, sans devenir inattaquables par le recours en excès de pouvoir, car tous les règlements en principe y sont soumis, y échapperont par le fait que préparés par le Conseil d'Etat, leur légalité sera jugée seulement quant au fond et tout à fait indépendamment de telle ou telle préparation et publication. Sur ce point, la Commission considère qu'il est particulièrement digne de remarquer la disposition de l'article 28 du projet soumis à son étude, d'après lequel il doit être tenu des registres sur lesquels on inscrira d'une manière détaillée les procès-verbaux des délibérations en sections ou en Assemblée générale et les rapports du maître des requêtes qui ont étudié cette préparation d'une façon approfondie. La préparation ne doit être approuvée qu'après cet examen approfondi, fait par la section ou l'Assemblée, car la Commission estime qu'un Gouvernement pourra difficilement ignorer les discussions faites en Conseil d'Etat sur tel ou tel projet et que ce Gouvernement publiera difficilement un règlement contraire à l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission étudie ensuite dans son rapport, la question du rang du Conseil d'Etat dans l'organisation générale de l'Etat, et elle est d'avis que le Conseil d'Etat comme organisme supérieur de l'Etat est placé au-dessus de l'Aréopage. Nous en parlons suffisamment dans la partie du présent exposé qui sera consacrée au commentaire de l'article 7 de la loi du 24 décembre 1928 (chap. 2,

§ 5) pour ne pas en anticiper ici l'exposition, qui est d'ailleurs mieux placée dans le paragraphe sur le rang, appointements, durée de fonctions et distinctions honorifiques.

L'exposé de la Commission continue, en traitant de la composition du Conseil d'Etat des conseillers et des maîtres des requêtes.

En ce qui concerne la composition du Conseil d'Etat, la Commission parlementaire, à part quelques détails, a opéré deux modifications importantes au projet du Gouvernement, modifications qu'elle a jugé urgentes, mais toujours connexes et interdépendantes. La première concerne la nomination des Conseillers et la seconde celle des maîtres des requêtes :

A) Nomination des Conseillers : la Commission fut unanime sur ce point que, pour assurer d'une façon complète la composition du Conseil d'Etat, il faut attirer l'attention à ce que les places de maîtres des requêtes et des auditeurs soient occupées par des personnages de tout premier ordre, personnages qui constitueront une classe dans laquelle on recrutera les Conseillers d'Etat dans l'avenir. C'est ainsi que la Commission a estimé que la prévoyance du législateur doit être double. D'un côté il faut un contrôle sincère en ce qui concerne la capacité et la dignité des auditeurs entrant au Conseil d'Etat. De l'autre côté, il faut qu'on réserve les places supérieures à ceux qui occupent les places inférieures dans l'organisme, pour réaliser d'une façon complète l'assurance, au profit de ceux qui occupent les places inférieures, d'une carrière tracée d'avance avec, pour

seul fondement, la capacité et la dignité personnelle. Pour cela, la Commission crée la distinction des auditeurs en auditeurs de première et de deuxième classe. Et, en ce qui concerne ceux de deuxième classe, elle reconnaît comme tels ceux qui ont rempli les formalités et qui présentent les qualités inscrites dans l'article 14 du projet, avec cette seule modification que les candidats à la place d'auditeur ne doivent pas être âgés de plus de 30 ans. Et la Commission a ajouté ainsi un paragraphe à l'article 14 ainsi conçu : « Après trois ans
« de fonctions de chaque auditeur, le Conseil d'Etat se
« prononce en Assemblée plénière sur la capacité et la
« dignité générales de chacun d'eux. Et ceux qui en
« sont jugés dignes, sont promus obligatoirement par
« décret au rang d'auditeur de première classe, ceux
« qui sont jugés insuffisants et incapables, sont révo-
« qués obligatoirement. » C'est ainsi que la Commission croit que les auditeurs de première classe seront bien recrutés et mériteront d'un avancement dans l'avenir, avancement qu'assure la disposition de l'article 12, qui réserve aux auditeurs de première classe la place de maîtres des requêtes. Le Conseil d'Etat pourra ainsi avoir dans l'avenir des auditeurs et des maîtres des requêtes puisés dans le personnel de l'organisme. Et la Commission estime qu'après une période de 5 années, que prescrit l'article 3 du projet, à partir du vote de la loi, l'occupation des places vacantes de Conseillers sera assurée obligatoirement par l'avancement des maîtres des requêtes, après un avis conforme de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat sur leur capacité, jusqu'à ce

que les deux tiers au moins des places des Conseillers soient occupées par des maîtres des requêtes promus. Ce n'est que pour un tiers des places vacantes que pourront être nommés au poste de Conseiller et ceci en dehors de la hiérarchie du corps, des personnages capables, élus parmi ceux qui ont une haute instruction juridique; celle élection sera faite d'un commun accord par le Conseil Ministériel et le Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi, sans qu'il soit nécessaire d'observer les qualités requises pour les deux tiers ci-dessus mentionnés. En effet, la coïncidence du choix du Conseil Mnistériel et du Conseil d'Etat sur la même personne forme une garantie suffisante que seront élus les meilleurs. Sur ce point, M. Aravantinos, président de la Commission, estimait qu'il ne fallait pas toucher aux organismes travaillant déjà d'une manière satisfaisante (comme par exemple la Cour des Comptes) pour recruter le personnel du Conseil d'Etat. Il est maintenant facile de comprendre, de ce qui précède, que si le Conseil d'Etat émet l'avis que les maîtres des requêtes ne sont pas capables d'être promus au poste de Conseiller, l'occupation des places vacantes des Conseillers sera faite par la nomination de personnes étrangères au Conseil d'Etat, même en dehors des deux tiers de l'article 3 du projet.

En ce qui concerne maintenant la composition du Conseil d'Etat pendant la première période de 5 ans à partir du commencement de ses travaux, la Commission désirerait ici encore laisser une pleine liberté au Gouvernement actuel, et surtout au premier ministre, pour

choisir les meilleurs, en les cherchant là où elle peut les trouver, sans les formalités des qualités requises par le projet avec, comme seule condition, la haute instruction juridique, et un âge supérieur à 40 ans. Et la Commission exprimait le vœu de constituer une Commission composée de personnes éminentes de caractère et d'autorité connus, qui formera un tableau de candidats en nombre double ou triple des places de conseillers à occuper, et ce ne sera que sur ce tableau que le Gouvernement choisira ceux qu'il jugera les meilleurs. La Commission a aussi accepté d'ajouter à l'article 3 un paragraphe disant que les Conseillers d'Etat nommés Ministres conservent leur place au Conseil, mais qu'ils ne peuvent pas exercer en même temps les fonctions de Ministre et de Conseiller d'Etat. C'est pourquoi la Commission a rédigé ainsi qu'il suit le texte de l'article 3 du projet : « Peuvent être nommés Conseillers d'Etat
« ceux qui possèdent le diplôme des Facultés de Droit
« ou des Ecoles des Sciences politiques des Universités
« helléniques ou d'Universités étrangères équivalentes, et
« ceux qui sont au moins âgés de 40 ans. Sont frappés
« d'incapacité d'occuper ce poste ceux qui ont été con-
« damnés à un délit mentionné aux articles 21-24 du
« Code Pénal, quelle que soit la peine infligée, qu'il y
« ait eu ou non réhabilitation. Cinq ans après la mise en
« vigueur de la présente loi l'occupation des places
« devenues vacantes, quelle que soit la façon dont se
« sont produites ces vacances, sera faite obligatoirement
« par l'avancement des maîtres des requêtes, après avis
« conforme de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat,

« jusqu'à un maximum des deux tiers au moins des
« places devenues vacantes et qui devront être occupées
« par des maîtres des requêtes promus. Pour le tiers
« restant, les places vacantes peuvent être occupées au
« choix conformément à l'article 2 de la présente loi,
« par des personnes réunissant les qualités requises dans
« l'alinéa 1 de l'article 2. Une telle nomination pourra
« être faite même au delà du tiers fixé par le présent
« article, si le Conseil d'Etat en Assemblée plénière
« donne l'avis que les maîtres des requêtes existant ne
« sont pas dignes d'avancement. »

B) Voici maintenant ce que contient le rapport de la Commission parlementaire ayant étudié le projet du Gouvernement sur le Conseil d'Etat, en ce qui concerne les maîtres des requêtes; en ce qui concerne la situation des maîtres des requêtes, la Commission a été d'avis qu'il est juste et utile de charger ces maîtres des requêtes d'une fonction analogue à celle des commissaires du gouvernement existant en France. En effet, en Grèce, il n'y a pas aujourd'hui des commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat. La Commission recommande d'utiliser, d'une façon très large, les maîtres des requêtes comme commissaires du gouvernement pendant le jugement des affaires devant le Conseil d'Etat, ce qui sera utile et favorable à l'unité et à la continuité d'esprit, qui pourra régner dans le Conseil d'Etat. C'est ainsi que l'Etat sera représenté dans le Conseil d'Etat comme ayant une opinion toujours aiguillée dans le même sens, parce que les maîtres des requêtes accomplissant le rôle de Commissaire du gouvernement et

comme tels représentant l'Etat seront forcés, de par leur place de suivre pas à pas l'esprit régnant dans l'organisme où ils prêtent leurs services, contrairement aux conseillers juridiques, prévus dans le projet du Gouvernement; en effet, ces conseillers juridiques sont des personnes formées chacune avec une compétence personnelle différente et un esprit différent. Mais une conséquence nécessaire de ce principe est l'augmentation indispensable du nombre des maîtres des requêtes. Comme inconvénient de cette augmentation, la Commission ne voit qu'une petite aggravation des charges du budget, mais si l'on songe aux avantages d'une pareille augmentation, on ne doit pas s'arrêter à cette objection.

C'est ainsi que la Commission augmente à 15 le nombre des maîtres des requêtes prévu dans le projet du Gouvernement et qu'elle prévoit la faculté d'augmenter ce nombre à 25, conformément aux dispositions de la loi. Dans l'article 39, al. 1, la Commission propose de supprimer la disposition d'après laquelle l'Etat pourra être représenté par des conseillers juridiques ou des fonctionnaires supérieurs.

Malgré le vœu de la Commission l'Etat peut aujourd'hui être représenté aussi bien par des maîtres des requêtes que par des conseillers juridiques ou par des fonctionnaires supérieurs à ces derniers.

Pour en finir avec l'historique du Conseil d'Etat, disons que la loi du 24 décembre 1928 a eu pour cause le défaut de mise en application de la loi du 16 septembre 1914, en raison de la guerre et pour préparation le

projet du Gouvernement daté du 26 novembre 1928 et le rapport de la Commission parlementaire daté du 17 décembre 1928. La loi fut donc votée très rapidement, dans sept jours, le 24 décembre 1928. Cela est très rapide si l'on songe à l'importance de la loi votée.

Nous verrons, par ce qui va suivre, dans quelle mesure le projet primitif et le rapport de la Commission parlementaire ont été approuvés par la Chambre.

CHAPITRE II

ÉLÉMENTS DONT SE COMPOSE LE CONSEIL D'ÉTAT

Nous diviserons ce chapitre en 9 paragraphes :

- § 1. — Nombre de Conseillers.
 - § 2. — Le Président du Conseil d'Etat.
 - § 3. — Nominati n.
 - § 4. — Qual'tés et âge requis.
 - § 5. — Appointements, rang, durée de fonctions et distinctions honorifiques.
 - § 6. — Personnel auxiliaire.
 - § 7. — Incompatibilités.
 - § 8. — Les avocats au Conseil d'Etat
 - § 9. — Les huissiers.
-

§ 1. — Le Nombre des Conseillers

SOMMAIRE

LE NOMBRE DES CONSEILLERS DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835, DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 ET DANS LES LOIS DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET 24 DÉCEMBRE 1928. — LE NOMBRE DES CONSEILLERS D'ÉTAT EN FRANCE; PERSONNEL FIXE ET PERSONNEL FLOTTANT. — EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME GREC.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, le Conseil d'Etat se composait au moins de 30 membres en service ordinaire, du président, du vice-président, du secrétaire général et des commissaires du Gouvernement; ces derniers ne pouvaient être plus de six. La Constitution du 17 novembre 1864 dans son article 85 fixait le nombre des membres du Conseil à 20 au maximum et à 15 au minimum. Cette Constitution ne distinguait pas les membres ordinaires et les membres extraordinaires; au contraire, la loi du 1^{er} juin 1911 qui a révisé la Constitution de 1864 disposait dans son article 85 que les membres du Conseil d'Etat exercent leurs fonctions en service ordinaire et en service extraordinaire. Mais elle ne faisait que répéter l'ancien article 85 de la Constitution de 1864, en fixant pour les membres extraordinaires seulement un maximum de 10.

D'après l'article 1^{er} de la loi du 16 septembre 1914, le Conseil d'Etat se compose de 12 membres en service

ordinaire et de 6 en service extraordinaire, de 7 auditeurs, de 7 maîtres de requêtes, d'un secrétaire général et de 25 secrétaires spéciaux.

La Constitution républicaine du 3 juin 1927 ne fait pas de distinction entre les membres en service ordinaire et extraordinaire, elle fixe un maximum de 20 conseillers et laisse au soin du législateur la fixation définitive (art. 103).

La loi du 24 décembre 1928, aujourd'hui en vigueur, fixe dans son article premier, le nombre de conseillers à 15. Mais le deuxième alinéa de ce même article permet de majorer ce nombre dans les limites de l'article 103 de la Constitution par un décret pris en Conseil d'Etat sur la proposition du Conseil des Ministres.

Jetons un regard sur le Conseil d'Etat français, auquel nous nous arrêterons souvent pour mieux juger le Conseil d'Etat hellénique.

A la tête du Conseil d'Etat est placé un Président. La présidence a été donnée, selon les époques et les régimes, tantôt à un président n'exerçant que cette fonction, tantôt au Président du Conseil des Ministres, tantôt à un Ministre, tantôt au vice-président de la République. La loi du 24 mai 1872 l'a attribuée définitivement au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Le Conseil d'Etat se compose aujourd'hui du personnel fixe et du personnel flottant.

1° Le personnel fixe comprend 35 Conseillers d'Etat en service ordinaire, 28 Conseillers d'Etat en service extraordinaire, 37 Maîtres des Requêtes et 40 Auditeurs. (*Loi du 8 avril 1910, art. 97, et loi des Finances du 19 mars*

1928, art. 46) dont 18 de première classe et 22 de deuxième classe.

2° Le personnel flottant comprend des Ministres (*loi du 24 mai 1872, art. 2*), des officiers, des ingénieurs ou des professeurs détachés au Conseil d'Etat (*même loi, art. 7*), des personnages ayant des connaissances spéciales et pouvant prendre part aux séances du Conseil d'Etat (*art. 14*), des Conseillers, des Maîtres des Requêtes et des Auditeurs de première classe chargés de fonctions publiques et ayant entrée au Conseil.

Un juriste grec, M. Polychroniadès (*le Conseil d'Etat, tome I, page 46*) prétend que les Ministres font partie du Conseil d'Etat. Nous croyons cette opinion inexacte, car la loi du 13 juillet 1879 ne fait pas figurer les Ministres parmi les membres du Conseil d'Etat. L'article 2 reconnaît seulement aux Ministres la qualité de Conseiller et le droit de participer à l'Assemblée générale avec voix délibérative sans être réellement membres du Conseil, car autrement, il y aurait conflit entre la responsabilité des Ministres et la responsabilité du Conseil d'Etat (*Cf. Béquet, V° Conseil d'Etat, par. 55, 62, 84 et 93; Pandectes Françaises, V° Conseil d'Etat, n° 2.064*).

Cette distinction entre le personnel flottant et le personnel fixe est très rationnelle; elle a été reproduite en Grèce dans le courant du xix^e siècle, mais, malheureusement, elle n'existe plus aujourd'hui; il serait souhaitable qu'elle reparût, il serait alors possible de faire entrer au Conseil, dans la catégorie du personnel flottant, des

juristes expérimentés, comme les Conseillers en service extraordinaire en France.

Remarquons pour terminer que le nombre des membres du Conseil d'Etat grec est notablement inférieur à celui du Conseil d'Etat français, c'est tout naturel si l'on compare les deux pays, tant au point de vue de leur étendue et de leur population que de leur importance respective.

§ 2. — La président du Conseil d'Etat

SOMMAIRE

NOMINATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT; EN FRANCE, PRÉSIDENT DU MINISTRE DE LA JUSTICE; DIFFÉRENCE DES SYSTÈMES FRANÇAIS ET GREC; INTERDICTION AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE DE NOMMER LE MINISTRE DE LA JUSTICE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT. — APPRÉCIATION DES DEUX SYSTÈMES: LE MINISTRE DE LA JUSTICE MEMBRE DE L'ADMINISTRATION ACTIVE NE SAURAIT ÊTRE NI LE PRÉSIDENT DE L'ADMINISTRATION DÉLIBÉRANTE, NI LE PRÉSIDENT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

Le Président du Conseil d'Etat est nommé par décret du Président de la République, rendu en Conseil des Ministres et choisi parmi les Conseillers (*loi du 24 décembre 1928, art. 4*); deux vice-présidents sont nommés de la même manière.

En France, le Ministre de la Justice est le Président du Conseil d'Etat; absent ou empêché, c'est le plus ancien des présidents qui le remplace. Il préside l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, il peut également présider les sections administratives où il a toujours voix délibérative, mais il ne peut assister aux délibérations en matière contentieuse (*loi du 24 mai 1872, art. 2*). Il ne peut jamais présider la section du contentieux, ni la section spéciale du contentieux (*loi du 24 mai 1872, art. 2 et 10, par. 4*); la raison en est claire, les sections du contentieux constituent un tribunal exerçant une fonction

juridictionnelle qui se distingue de la fonction exécutive; la fonction exécutive est exercée par chacun des ministres et engage sa responsabilité. Donc, si le ministre de la Justice était président de ce tribunal, l'Administration serait en même temps partie et juge dans le procès. (*Cf. Béquet, V^o Conseil d'Etat, par. 49 et suivants.*)

Nous estimons préférable cette disposition de la loi grecque d'après laquelle le ministre de la Justice ne peut être président du Conseil d'Etat. Le ministre de la Justice, en effet, appartient au Gouvernement et participe à l'administration active, et il ne pourrait donc être en même temps président de l'Administration délibérante. Sur ce point d'ailleurs, les anciens textes grecs, aussi bien que les nouveaux sont formels, et ce serait un acte anti-constitutionnel du Président de la République hellénique que de nommer la même personne ministre de la Justice et Président du Conseil d'Etat.

§ 3 — Nominations

SOMMAIRE

LA NOMINATION DU PERSONNEL DU CONSEIL D'ÉTAT DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835; LA NOMINATION DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864, DANS LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914, DANS LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET DANS LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928. NOMINATION PAR DÉCRET A TOUS LES ÉCHELONS, INAMOVIBILITÉ DU HAUT PERSONNEL ET DU PERSONNEL AUXILIAIRE. — EN FRANCE, NOMINATION DU HAUT PERSONNEL PAR VOIE DE DÉCRET; NOMINATION DES SECRÉTAIRES SPÉCIAUX, DES COMMISSAIRES SUPPLÉMENTAIRES DU GOUVERNEMENT ET DES EMPLOYÉS DE BUREAU PAR VOIE D'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL. — APPRÉCIATION DU SYSTÈME HELLÉNIQUE DE NOMINATION.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, les conseillers, le président, les vice-présidents, le secrétaire général et les commissaires du Gouvernement étaient nommés pour un semestre et choisis parmi les conseillers en service ordinaire. (*Art. 8 de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835.*)

La Constitution du 17 novembre 1864, dans son article 86, alinéa 1, contenait les dispositions suivantes :

« Les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le roi sur la proposition du Conseil des Ministres. »

La loi du 16 septembre 1914 disposait, dans son article 2 : « Les conseillers en service ordinaire sont nom-

« més par Ordonnance royale sur la proposition du Conseil des Ministres; ils prêtent serment devant le roi en présence du ministre de la Justice »; et dans son article 5, alinéa 1 : « Pris parmi les conseillers en service ordinaire, un président et un vice-président sont nommés par Ordonnance royale sur la proposition du Conseil des ministres. »

La Constitution républicaine du 3 juin 1927, dans son article 104, alinéa 1, actuellement en vigueur, prescrit que les conseillers sont nommés par décret sur la proposition du Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat. Ils ont l'inamovibilité, et elle leur est garantie par l'article 15 de cette Constitution visant plus spécialement les membres de l'Aréopage.

L'article 120 ajoute : « Le Conseil d'Etat sera organisé un an plus tard après la mise en vigueur de la présente Constitution; au début, par une dérogation logique à l'article 104, les Conseillers d'Etat seront nommés par décret rendu en Conseil des ministres sans avis conforme du Conseil d'Etat » (*puisque en ce moment il n'existait pas encore*).

Enfin, l'article 2 de la loi du 24 décembre 1928 répète : « Les Conseillers d'Etats sont nommés conformément aux articles 104 et 120 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927 et prêtent serment devant le Président de la République en présence du ministre de la Justice. »

L'article 3, alinéa 3, de la loi du 24 décembre 1928, est ainsi conçu : « 5 ans après la mise en vigueur de la présente loi, jusqu'à concurrence des 3/4, les postes

« vacants de Conseillers seront attribués obligatoire-
« ment aux maîtres des requêtes après examen de leur
« capacité professionnelle par l'Assemblée plénière du
« Conseil d'Etat; pour l'autre quart, il sera fait appel,
« selon l'article 2 de la même loi, à des personnes ayant
« les qualités énumérées à l'alinéa 1 de cet article (*cet*
alinéa 1 de l'article 2 est consacré aux qualités exigées
des Conseillers d'Etat); un nombre des Conseillers supé-
« rieur à un quart peut être recruté de cette manière si
« le Conseil estime que les maîtres des requêtes parmi
« lesquels les 3/4 des Conseillers doivent être choisis, ne
« représentent pas les capacités professionnelles suffi-
« santes. »

Le président, empêché, est remplacé par le plus ancien vice-président, et ce dernier, s'il y a lieu, par le plus ancien des Conseillers (*alinéa 1, deuxième phrase de la loi du 24 décembre 1928*).

Le personnel auxiliaire du Conseil se compose de 10 maîtres des requêtes, de 10 auditeurs, d'un secrétaire général, de 2 sous-secrétaires, de 5 employés de bureau, de 5 dactylographes et de 4 huissiers nommés par un décret pris en Conseil de ministres, après avis du Conseil d'Etat. On peut porter le nombre des auditeurs et des maîtres des requêtes jusqu'à 15, celui des employés de bureau et des dactylographes jusqu'à 10, celui des huissiers jusqu'à 15 (*art. 10 de la loi du 24 décembre 1928*).

Les employés de bureau et les dactylos comprennent deux classes et accèdent à la première par arrêté du ministre de la Justice dans les mêmes conditions que les employés de bureau et les dactylographes du ministère

de la Justice, auquel ils sont assimilés quant au rang et aux appointements. Les huissiers sont nommés conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi de 1920 (*Code Thémis* 1920, page 39), modifié postérieurement par acte du Président du Conseil d'Etat; ils touchent les mêmes appointements que les huissiers de première classe en fonction dans les ministères, et deux costumes par an leur sont fournis.

Tout le personnel auxiliaire est inamovible. (*Art. 18. al. 1, première phrase de la loi du 24 décembre 1928. Nous faisons remarquer l'illogisme de cette disposition.*)

En France, le vice-président du Conseil d'Etat est nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les Conseillers en service ordinaire (*loi du 24 mai 1872, art. 4*). En fait, le vice-président remplace presque toujours le ministre de la Justice à la présidence de l'Assemblée générale du Conseil, des sections et de l'Assemblée publique du contentieux (*loi du 13 juillet 1879, art. 5*).

Cependant, en vertu d'une longue tradition, ces sections ne sont presque jamais présidées par le vice-président.

Les présidents de section du Conseil sont pris parmi les Conseillers en service ordinaire et nommés par décret du Président de la République. (*Loi du 24 mai 1872, art. 10 et loi du 1^{er} août 1876, art. 1^{er}.*) Le secrétaire général du Conseil est également nommé par décret, ainsi que les secrétaires spéciaux de la section du contentieux sur la proposition du vice-président et des présidents de section.

Le secrétaire spécial de la section spéciale du contentieux est nommé par arrêté du ministre de la Justice sur la proposition du vice-président (*Loi du 24 mai 1872, art. 5, § 2 et décret du 31 mai 1910, art. 25*). Les secrétaires des autres sections, ainsi que tous les fonctionnaires des bureaux sont nommés par le vice-président, sur la proposition du secrétaire général (*loi du 24 mai 1872, art. 5 in fine*). Les commissaires du gouvernement près la section du contentieux, au nombre de 6 à 8, sont pris parmi les maîtres des requêtes et nommés par le Président de la République (*décret du 31 mai 1910, article premier*) ; 4 commissaires supplémentaires du Gouvernement sont pris par arrêté du ministre de la Justice, parmi les auditeurs de première classe, sur la proposition du vice-président et des présidents de section (*loi du 24 mai 1872, art. 16*). Les commissaires du Gouvernement près la section spéciale du contentieux sont nommés par le Président de la République et choisis parmi les auditeurs de première classe (*loi du 8 avril 1910, art. 96; décret du 31 mai 1910, art. 7, al. 4*).

Les Conseillers en service ordinaire sont pris pour moitié parmi les maîtres des requêtes par décret du Président de la République en Conseil des Ministres (*loi du 25 février 1875, art. 4 et loi du 13 avril 1900, art. 24; Béquet, § 67*).

Les Conseillers en service extraordinaire sont nommés par le Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice.

Les auditeurs sont nommés également par décret du Président de la République. Les auditeurs de première

classe sont pris parmi ceux de seconde classe ou parmi d'anciens auditeurs dont on exige au moins 4 années de fonctions au Conseil d'Etat ou dans un emploi public quelconque. Les auditeurs de deuxième classe sont recrutés par concours. Les candidats reçus au concours forment une liste où le vice-président et les présidents de section choisissent les auditeurs. Ils soumettent les nominations à la signature du Président de la République (*loi du 24 mai 1872, art. 5, § 6 et loi du 13 juillet 1879, art. 2*).

Nous remarquons tout d'abord qu'en France les secrétaires de section et les employés de bureaux sont nommés par le vice-président sur la proposition du secrétaire général.

En Grèce, au contraire, le personnel est nommé par décret du Président de la République; à notre avis, un décret n'était pas nécessaire pour les nominations des membres du personnel auxiliaire.

La loi française est beaucoup plus pratique et, sur ce point, elle aurait dû être reproduite chez nous.

De plus, le Conseil d'Etat français comprend des commissaires du gouvernement qui n'existent pas en Grèce.

Sur tous les autres points, les dispositions de la loi française et de la loi grecque sont presque identiques.

§ 4. — Qualités et âge requis

SOMMAIRE

QUALITÉS ET AGE REQUIS PAR L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835; SON PEU D'EXIGENCE; OMNIPOTENCE DU POUVOIR ROYAL. QUALITÉ ET AGE REQUIS PAR LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864; SES DISPOSITIONS ONT POUR ORIGINE UNE FAUSSE INTERPRÉTATION DE LA LOI FRANÇAISE. — QUALITÉS ET AGE REQUIS PAR LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914, LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928; MULTIPLICITÉ ET SÉVÉRITÉ DE LEURS DISPOSITIONS. — QUALITÉS ET AGE REQUIS EN FANCE. — IMITATION EN GRÈCE DE LA LOI FRANÇAISE AVEC AGGRAVATION DES CONDITIONS EXIGÉES.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, les membres du Conseil d'Etat devaient satisfaire à deux conditions très simples, relatives aux qualités : être de nationalité hellénique, et avoir 30 ans (art. 11). Ce peu d'exigences s'explique, par le but même du Conseil d'Etat à cette époque, tel qu'il est défini dans le préambule de l'Ordonnance précitée : entourer la couronne de Conseillers excellents dont les connaissances et la longue expérience pourraient être utilisées; elle s'explique aussi par les motifs ayant entraîné la suppression du premier Conseil d'Etat organisé en 1833 et composé de fonctionnaires bavares dont le roi Othon s'était entouré; il n'inspira au peuple que haine et défiance. Ce n'était qu'un

Conseil privé du roi, peu en harmonie avec les libertés constitutionnelles, et hostile au principe de la représentation populaire. Le rédacteur de l'Ordonnance, le régent Mauer, voulut donner pleins pouvoirs au roi pour nommer les Conseillers, afin qu'il pût en faire profiter les favoris de sa Cour.

Comme nous allons le voir, toute une série de lois organisa de nouveau le Conseil d'Etat : ce fut l'œuvre des lois de 1864, de 1914 et de 1928 qui rétablirent, tout en le modifiant, le Conseil d'Etat et se montrèrent bien plus exigeantes.

La Constitution du 17 novembre 1864 ne contenait rien sur les qualités exigées des Conseillers d'Etat; elle mentionne seulement qu'il y a incompatibilité entre la fonction de Conseiller et celle de fonctionnaire public; une seule exception est apportée à cette règle pour les ministres, par suite d'une fausse interprétation de la loi française. Nous allons en profiter pour résumer brièvement les dispositions de la loi française dont la Constitution grecque du 17 novembre 1864 s'est inspirée sur ce point particulier. D'après la loi française du 19 juillet 1845, article premier, le Conseil d'Etat était composé de ministres, de conseillers d'Etat, de maîtres des requêtes et d'auditeurs; il était présidé par le ministre de la Justice et en cas d'empêchement par le vice-président du Conseil d'Etat nommé par le roi (art. 2). Conformément à l'article 71 de la Constitution républicaine française du 4 novembre 1848, la présidence du Conseil d'Etat fut confiée au vice-président de la République. Une année après, la loi du 4 mars 1849 autorisait les ministres à

assister aux séances du Conseil, sans avoir toutefois droit de participer aux délibérations. Mais, plus tard, le décret organique du 25 janvier 1852 décide que les ministres auront le titre de Conseiller d'Etat, droit de vote et droit de prendre part aux délibérations. Le Président du Conseil d'Etat était alors le ministre de la Justice et en cas d'empêchement le vice-président (Béquet, V^o Conseil d'Etat, § 28). Mais nulle part dans la législation française, on ne trouve une disposition similaire à celle de la Constitution grecque du 17 novembre 1864, disposition répétée dans l'article 86 de la même Constitution révisée en 1911, et d'après laquelle le cumul des fonctions de ministre et de Conseiller d'Etat était interdit.

Nous allons examiner la loi du 16 septembre 1914 qui énumère les qualités requises des Conseillers d'Etat. Peuvent être nommés Conseillers d'Etat en service ordinaire : les diplômés des Facultés de droit ou d'Ecoles équivalentes, ayant de plus occupés les fonctions publiques suivantes : 1^o Professeur de l'Université;

2^o Magistrat et membre du Parquet à partir du poste de Conseiller à l'Aréopage;

3^o Conseiller juridique;

4^o Membre de la Cour des Comptes en fonction depuis trois ans ;

5^o Fonctionnaire de l'administration en fonction depuis trois ans, ayant la classe de secrétaire général ou de chef de service de première classe dans les ministères;

6^o Conseiller d'Etat en service extraordinaire après deux ans ;

7° Maître des requêtes près du Conseil d'Etat après cinq ans ;

8° Avocat dans des tribunaux de certaine importance après dix ans; il est enfin prescrit que tous ces fonctionnaires ne doivent pas avoir subi de cessation de fonction par suite de délits disciplinaires en application des lois de 1909 et de 1910 réglant la matière, ni avoir commis d'infractions énumérées aux articles 21 et 24 du Code pénal, quand bien même la condamnation encourue aurait été suivie d'une réhabilitation (*art. 3, loi du 16 septembre 1914*).

Les premiers Conseillers en service ordinaire peuvent être nommés par décision du Conseil des ministres prise à l'unanimité. Ils peuvent ne pas satisfaire aux conditions de l'article 3; ils doivent être citoyens hellènes et avoir 35 ans accomplis; ils doivent ne pas avoir commis de délit, ni subi la cessation de fonction prévue à l'article 3. Une fois le Conseil d'Etat constitué, les nominations se feront de la manière suivante : les 2/3 des membres en service ordinaire devront satisfaire aux conditions énumérées à l'article 3, et l'autre tiers à celles de l'alinéa premier de l'article 4; ces derniers Conseillers peuvent faire renouveler leurs fonctions à l'expiration de la période pour laquelle ils sont nommés (*art. 4 de la loi du 16 septembre 1914*).

Les membres du Conseil d'Etat en service extraordinaire sont nommés par Ordonnance royale sur la proposition du Conseil des ministres; ils sont choisis parmi les autres fonctionnaires demeurant dans la capitale, ayant au moins le rang de chef de service de première classe

dans les ministères, ou parmi les professeurs de la Faculté de Droit et de l'Ecole des Sciences Politiques; les membres de la magistrature et du Parquet ne peuvent être choisis (*art. 8, première phrase, loi du 16 septembre 1914*).

Les maîtres des requêtes sont nommés par Ordonnance royale sur la proposition du Conseil des ministres; ce peuvent être :

1° Des chargés de cours à la Faculté de Droit ou à l'Ecole des Sciences Politiques;

2° Des diplômés de la Faculté de Droit âgés de plus de 45 ans, ayant exercé pendant 5 ans des fonctions judiciaires (au moins celles de juge de première instance), ou des membres du Parquet, ou des auxiliaires de la justice ayant rang de secrétaire de première classe des ministères ou d'auditeurs au Conseil d'Etat.

Les premiers maîtres des requêtes peuvent être pris parmi des avocats de tribunaux importants ayant 6 ans de barreau ou 3 ans seulement dans le cas où ils ont fait 3 années d'étude dans une Ecole des Sciences Politiques européennes après leur prestation de serment. Une fois le recrutement du Conseil d'Etat terminé, c'est seulement dans la proportion de deux sur sept que les avocats pourront être nommés maîtres des requêtes aux conditions exposées précédemment (*art. 12, loi du 16 septembre 1914*).

Les auditeurs sont pris par Ordonnance royale sur la proposition du ministre de la Justice, parmi les diplômés des Facultés de droit, âgés de moins de 35 ans, et reçus à un concours dont les opérations sont ainsi réglées : les

candidats se présentent devant une Commission de 3 membres, composée de Conseillers d'Etat en service ordinaire dont l'un peut être remplacé par un maître des requêtes (*art. 14, loi du 16 septembre 1914*).

Le secrétaire général peut être choisi parmi les fonctionnaires suivants : chefs de bureau de 2^e classe, secrétaires de 1^{re} classe dans un ministère après 4 ans de fonctions, fonctionnaires à la Chambre des députés après 4 ans également, greffiers d'un tribunal d'une certaine importance, après 6 ans.

Les secrétaires spéciaux doivent présenter les qualités exigées des greffiers auprès des tribunaux d'une certaine importance (*art. 15, loi du 16 septembre 1914*).

La Constitution du 3 juin 1927, art. 104, laisse au législateur le soin de fixer les qualités qui seront exigées du personnel du Conseil d'Etat : ce fut l'œuvre de la loi du 24 décembre 1928 que nous allons analyser :

Peuvent être nommés Conseillers d'Etat les diplômés des Facultés de droit grecques ou étrangères ayant occupé les fonctions suivantes :

1^o Ministre ou ambassadeur pendant deux ans;

2^o Professeur de l'Université ou des Ecoles de Sciences Politiques ;

3^o Chargé de cours de Facultés de Droit ayant enseigné pendant trois ans au moins ;

4^o Magistrats et membres du Parquet à partir du poste de Président et de Procureur général près une Cour d'appel, et les membres du Conseil de Guerre ayant appartenu à la magistrature ;

5° Conseillers juridiques ayant exercé pendant trois ans ;

6° Conseillers à la Cour des Comptes depuis trois ans ;

7° Directeurs de ministère de première classe, en fonction depuis trois ans, et de fonctionnaires ayant le même rang après 15 ans de fonctions ;

8° Maîtres des requêtes au Conseil d'Etat après 5 ans ;

9° Membres du Barreau de tribunaux importants après 10 ans.

Tous ces fonctionnaires et avocats ne doivent pas avoir subi de cessation de fonctions ou de radiation de l'ordre, par suite d'infraction aux règles disciplinaires ou de délit pénal (plus spécialement ceux prévus aux articles 21 et 24 du Code pénal, quelle que soit la peine infligée et qu'il y ait eu ou non réhabilitation (*loi du 24 décembre 1928, art. 3*).

Les auditeurs du Conseil d'Etat, après 5 ans de fonctions, peuvent être nommés maîtres des requêtes par décret rendu sur la proposition du ministre de la Justice et après avis conforme de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat ; mais, pendant les cinq premières années de la mise en vigueur de la présente loi, les maîtres des requêtes seront nommés par décret sur proposition du Conseil des ministres et après avis conforme du Conseil d'Etat, en étant choisis parmi les fonctionnaires suivants :

1° Chargés de cours dans les Facultés de droit et Ecoles de Sciences Politiques, Conseillers à la Cour des Comptes ou Conseillers juridiques en fonction depuis trois ans ;

2° Professeurs agrégés des mêmes Ecoles en fonction depuis trois ans ;

3° Diplômés des Facultés de droit âgés de moins de 45 ans ayant appartenu pendant 5 ans à la magistrature, au moins comme juge de première instance ou comme substitut de Procureur de la République ;

4° Membres du Conseil de Guerre, anciens magistrats, ou fonctionnaires ayant rang de chefs de bureau des ministères et ayant 5 ans d'ancienneté, ou des avocats exerçant depuis 6 ans auprès de tribunaux importants (période réduite à 3 ans s'ils ont étudié le droit public à l'étranger pendant 3 années).

Cette période de 5 ans une fois expirée, deux maîtres des requêtes peuvent pourtant être encore nommés suivant le procédé que nous venons d'exposer, si le Conseil d'Etat, dont l'avis doit être pris, estime que les auditeurs ne réunissent pas les qualités suffisantes pour accéder à ce poste (*loi du 24 décembre 1928, art. 12, al. 2*).

Les auditeurs sont nommés parmi les diplômés des Facultés de Droit âgés de moins de 35 ans et ayant réussi à un concours réglementé par un décret à paraître ; le jury sera composé de trois Conseillers d'Etat dont un pourra être remplacé par un maître des requêtes. Un an après la création du Conseil d'Etat, les candidats au concours devront satisfaire aux conditions suivantes :

1° Etre diplômé des Facultés de Droit ;

2° Après leurs études avoir effectué un stage d'un an au Conseil d'Etat ;

3° Etre âgé de moins de 30 ans.

Cinq années après leur nomination, le Conseil d'Etat

examine en Assemblée plénière la capacité et l'activité dont chaque auditeur a fait preuve; ceux qui en sont jugés dignes sont assimilés aux maîtres des requêtes pour le rang et les appointements, sans toutefois être nommés à ce poste; quant aux autres, ils sont démis de leurs fonctions (*loi du 24 décembre 1928, art. 14, al. 2*).

L'article 15 continue : le secrétaire du Conseil d'Etat, nommé par décret sur la proposition du ministre de la Justice, doit avoir les qualités exigées du greffier de l'Aréopage dont il a d'ailleurs le rang; le sous-secrétaire nommé de la même façon doit avoir celles exigées des greffiers des tribunaux de première instance, dont il a également le rang (*loi du 24 décembre 1928, art. 15*).

Telles sont les qualités et l'âge exigés des Conseillers d'Etat grecs.

Quels sont-ils en France?

Un examen rapide, nous permettra suivant la méthode que nous nous sommes imposés, de faire quelques comparaisons intéressantes.

En France, le vice-président doit être un Conseiller d'Etat en service ordinaire, c'est la seule condition requise; donc s'il perd cette qualité, il perd en même temps son poste de vice-président; mais l'inverse n'existe pas (*Pandectes françaises, V^o Conseil d'Etat n^o 225 et suivants*). Cette disposition s'applique aussi aux présidents de section (*Pandectes françaises, V^o Conseil d'Etat, n^o 235*). Il est bien évident que le vice-président, ainsi que les présidents de section doivent avoir l'âge exigé des Conseillers d'Etat en service ordinaire. La loi ne dit rien de l'âge et des conditions requises du secrétaire général

et des secrétaires spéciaux. Les Conseillers d'Etat en service ordinaire ou en service extraordinaire doivent avoir 40 ans révolus (*art. 90 de la loi du budget du 13 juillet 1911*). La loi n'exige aucune autre condition. Les 2/3 au moins des emplois vacants de Conseillers d'Etat sont réservés aux maîtres des requêtes. Le secrétaire général du Conseil d'Etat, qui a rang et titre de maître des requêtes, est admis à bénéficier des emplois ainsi réservés. (*Loi du 1^{er} mars 1923, D. P. 1923.4.206.*)

Personne ne peut être nommé maître des requêtes sans avoir 30 ans accomplis et sans avoir occupé des fonctions publiques, politiques ou militaires, à moins qu'il ne s'agisse d'auditeurs de première classe, auxquels, comme nous le savons, les 3/4 des places de maîtres de requêtes sont réservées. (*Loi du 24 mai 1872, art. 6; loi du 13 avril 1900, art. 24; loi du 13 juillet 1911, art. 90.*) Les Conseillers en service ordinaire sont pris pour moitié parmi les maîtres des requêtes (*article 24 de la loi du 13 avril 1900*) et tous les Conseillers en service extraordinaire parmi les fonctionnaires supérieurs de l'Administration; il est de tradition que l'autre moitié des Conseillers en service ordinaire soit recrutée parmi les directeurs généraux des services centraux de l'Administration, parmi les préfets et les inspecteurs généraux. (*Béquet, V^o Conseil d'Etat, par. 69.*)

D'après l'article 3, al. 6 de la loi du 13 juillet 1879, les auditeurs de première classe remplacent des maîtres des requêtes après 8 ans de service au Conseil d'Etat. Les auditeurs de première classe doivent être âgés de moins de 36 ans au moment de leur nomination (*art. 80 de la*

loi du 30 janvier 1907). Il n'y a pas de minimum d'âge pour les auditeurs, car l'article 6 de la loi du 24 mai 1872 fixe ce minimum à 25 ans, a été abrogé par la loi du 1^{er} août 1874. Les auditeurs de première classe sont recrutés soit parmi les auditeurs de deuxième classe, soit parmi les fonctionnaires ayant appartenu au Conseil d'Etat ou à un service public quelconque. Les auditeurs de seconde classe sont recrutés par voie de concours, ils doivent être âgés de 21 ans au moins et de 26 ans au plus. (*Loi du 13 avril 1900, art. 24. Le concours est réglementé par les décrets du 14 octobre 1872, du 19 février 1878, du 4 août 1879, du 1^{er} juillet 1887, du 30 mars 1877, du 11 mai 1900 et du 7 août 1900; du 21 avril 1913 modifié dans son article 5 seulement par un décret de 1928, enfin les décrets du 5 mars 1925 et du 17 juillet 1925.*) Il y a cependant une prorogation d'un an pour ceux qui ont fait 3 ans de service militaire. (*Loi du 17 juillet 1925. D. P. 1926.4.144.*) La limite d'âge est en revanche réduite d'un mois par mois de service militaire non accompli. (*Décret du 5 mars 1925, Bull. de Législ. Dalloz, p. 128.*)

Donc, en France, seul un Conseiller d'Etat peut être nommé vice-président du Conseil; en Grèce il en est de même.

En France, la loi n'exige qu'une condition d'âge (40 ans) pour devenir conseiller en service ordinaire; en Grèce, il en est tout autrement; la loi exige un diplôme des Facultés de droit nationales ou étrangères et une des 9 qualités dont nous avons donné l'énumération.

En France, les maîtres des requêtes doivent être âgés de 30 ans et ils sont pris en principe parmi les auditeurs

de première classe. En Grèce, pendant 5 ans, à partir de la création du Conseil d'Etat, les maîtres des requêtes doivent satisfaire à l'une des quatre conditions énumérées par la loi; cette période de 5 années expirée, ils sont pris en principe parmi les auditeurs.

En France, les auditeurs doivent être âgés de moins de 36 ans au moment de leur nomination; ils sont pris parmi soit les auditeurs de deuxième classe recrutés par concours, soit parmi les fonctionnaires. En Grèce, les auditeurs doivent être âgés de moins de 35 ans, satisfaire à trois conditions énumérées par la loi et avoir réussi à un concours.

Il apparaît donc en terminant que le législateur grec pour ce qui est des qualités exigées des membres du Conseil d'Etat ait imité très profondément la loi française, mais s'est montré un peu plus sévère en exigeant à tous les échelons de la hiérarchie des diplômes de l'enseignement supérieur; on ne peut que s'en réjouir, ce sera une garantie de la capacité professionnelle des membres du Conseil d'Etat.

§ 5. — Appointements, rang, durée des fonctions et distinctions honorifiques

SOMMAIRE

LES APPOINTEMENTS, RANG, DURÉE DES FONCTIONS ET DISTINCTIONS HONORIFIQUES DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835, DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 ET DANS LA LOI DE 1911 RÉVISANT LA CONSTITUTION DE 1864. — ARTICLE 15, AL. 4, DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914; — DISCUSSION SOULEVÉE DANS LA RÉDACTION DE L'ARTICLE 7 DE LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928. — EXAMEN DÉTAILLÉ DE LA DÉLIBÉRATION DE L'ARÉOPAGE, TOUTES CHAMBRES RÉUNIES. LES CONSIDÉRATIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE PROJET GOUVERNEMENTAL. — APPOINTEMENTS, RANG, DURÉE DE FONCTIONS ET DISTINCTIONS HONORIFIQUES DANS LE CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS. — EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME GREC; LA DOUBLE ERREUR DU LÉGISLATEUR HELLÈNE.

Suivant l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, l'ancienneté était déterminée par la date des nominations, en cas de nomination simultanée, par l'âge (art. 4). La hiérarchie s'établissait ainsi : le Président du Conseil des Ministres, le Président du Conseil d'Etat, les vice-présidents, les Ministres, les Conseillers en service ordinaire (art. 23), les Conseillers en service extraordinaire (art. 23 et 5).

Le secrétaire général avait le même rang que le plus jeune des Conseillers, et les rapporteurs venaient avant les Conseillers ministériels (art. 25). Le roi nommait des

Conseillers en service extraordinaire (art. 5) ne participant aux séances qu'avec une permission expresse du roi (art. 7).

Les dispositions de l'Ordonnance relatives à la nomination, au nombre, à l'âge et aux attributions des Conseillers en service extraordinaire étaient très confuses; il est vrai que cette confusion était atténuée par l'omnipotence royale qui, en pratique, interprétait le texte à sa façon.

Les Conseillers en service ordinaire nommés à d'autres fonctions, par exemple celles de ministre, d'ambassadeur, de préfet, etc., devenaient de plein droit Conseillers en service extraordinaire, mais ils conservaient les mêmes grades et appointements qu'avant leur nomination (art. 13); les autres Conseillers en service extraordinaire nommés directement n'étaient pas rénumérés, à moins qu'ils n'aient été pris parmi les fonctionnaires de l'Administration active, auquel cas, ils conservaient leurs appointements (art. 27). Les appointements mensuels des Conseillers en service ordinaire et du secrétaire général étaient de 500 drachmes, ceux des maîtres des requêtes de 400, le président touchait un supplément de 300 drachmes, et chacun des vice-présidents de 200 drachmes (art. 27).

La Constitution du 17 novembre 1864 fixait les appointements annuels des Conseillers à 7.000 drachmes (art. 85); ce traitement était supérieur à celui accordé aux Conseillers en service ordinaire en 1833, époque où pourtant les attributions du Conseil d'Etat étaient plus nombreuses qu'en 1864. (*En 1864, en effet, il ne s'occupe*

plus que de la préparation des lois.) Néanmoins, 7.000 drachmes parurent jugées un chiffre insuffisant pour attirer au Conseil d'Etat de jeunes avocats de valeur. (Chaque fois, en effet, qu'une institution nouvelle est apparue, on a toujours essayé d'en recruter le personnel parmi les avocats; il en fut de même ici; le recrutement se faisait toujours ainsi, car les membres du barreau semblaient présenter toutes les garanties et toutes les qualités désirables; cette méthode était adoptée en l'absence de tout concours.)

A ce sujet, M. N.-J. Saripolos disait à la Chambre pendant la séance du 10 octobre 1864 : « Les vrais juristes
« n'accepteront pas une rémunération beaucoup trop
« faible pour attirer des avocats gagnant trois ou quatre
« fois plus. » Ces prévisions se trouvèrent entièrement justifiées, lorsqu'on créa une autre institution : le Conseil juridique; ses membres avaient un traitement un peu supérieur à celui des Conseillers d'Etat, 8.400 drachmes (*Loi de 1809, art. 9, § 3*); on ne pût recruter des avocats, ce furent au préjudice des tribunaux, des magistrats qui les remplacèrent, trop heureux de prendre de nouvelles fonctions leur rapportant un traitement et une retraite supérieurs.

Chaque Conseiller était nommé pour 10 ans; à l'expiration de cette période, ils pouvaient être nommés pour une autre de la même durée. (*Art. 86 de la Constitution de 1864.*)

Par contre, la loi de 1911, révisant la Constitution du 17 novembre 1864, décidait qu'un tiers des Conseillers seraient remplacés par de nouveaux Conseillers tous

les 10 ans par voie de tirage au sort; exceptionnellement, les premiers Conseillers formant le Conseil d'Etat à sa création seraient remplacés de la manière suivante: un tiers au bout de 8 ans, un autre au bout de 10 et le dernier tiers au bout de 12. (*Art. 66, 2^e et 3^e al. de la Constitution du 17 novembre 1864, révisée en 1911.*)

Pendant sa première séance et avant tout autre travail, le Conseil d'Etat opérera cette séparation des 3/3 par tirage au sort et déterminera ainsi par avance la durée des fonctions de chaque Conseiller qui variera de 8 années à 12, suivant le tiers auquel il appartiendra; les résultats du tirage seront publiés au Journal Officiel grec « *Le Journal du Gouvernement* ».

Les Conseillers en service ordinaire pourront cesser leurs fonction :

1^o Une fois âgés de 70 ans;

2^o Par suite de condamnations pour crime ou délit énumérés aux articles 22 à 24 du Code Pénal quelle que soit leur importance;

3^o Par suite de maladies, de contraventions pour infractions disciplinaires, d'incapacité, aux mêmes conditions que les membres de l'Aréopage et avec la même procédure. Dans le cas de contravention pour faute disciplinaire, ou d'incapacité, la cessation de fonctions doit être demandée par le Ministre de la Justice après avoir pris l'avis de ses collègues de Cabinet. (*Art. 7, loi du 16 septembre 1914.*)

Les Conseillers en service extraordinaire étaient nommés pour deux ans et pouvaient être renouvelés dans

leurs fonctions. Ils cessent leurs fonctions dans trois cas :

- 1° Non renouvellement au bout de deux années;
- 2° Perte de leur poste dans l'Administration générale;
- 3° Nomination en province;

Pour tout le reste les dispositions relatives aux membres en service ordinaire leur sont appliquées. (*Art. 8, Loi du 16 septembre 1914.*) Les Conseillers d'Etat viennent au premier rang dans la hiérarchie administrative, avant tous les autres fonctionnaires de l'Administration, sauf le Président et le Procureur général auprès de l'Aréopage qui ont pourtant le même rang. (*Art. 9, Loi du 16 septembre 1914.*)

Les appointements des Conseillers en service ordinaire étaient fixés à 800 drachmes par mois. Le président et le vice-président recevaient respectivement un supplément de 200 drachmes et de 100 drachmes. Après 5 ans, les appointements des Conseillers en service ordinaire devaient être augmentés de 200 drachmes par mois, mais cette augmentation n'entrait pas en ligne de compte pour le calcul de la retraite. Les professeurs de la Faculté de Droit et de l'Ecole des Sciences Politiques en activité nommés Conseillers d'Etat en service ordinaire, recevaient des appointements des Conseillers augmentés de la moitié de leurs appointements de professeur. Les Conseillers en service extraordinaire touchaient un supplément de 200 drachmes par mois, en plus de leurs appointements de fonctionnaires. (*Art. 10, Loi du 16 septembre 1914.*)

Les Maîtres des requêtes chargés plus spécialement de la rédaction des rapports assistaient aux séances avec voix consultative. (*Art. 11, même Loi.*) Les auditeurs aidaient les Conseillers d'Etat et les Maîtres des requêtes dans la préparation et l'instruction des affaires.

Le secrétaire général touchait 400 drachmes par mois, les secrétaires spéciaux 200, les sous-secrétaires 150, les employés de bureau 120, les huissiers 75. Les appointements pouvaient être augmentés tous les trois ans de 1/10^e, sans que l'augmentation totale pût dépasser les 3/10^e. (*Art. 15, al. 4, Loi du 16 septembre 1914.*)

La Constitution du 3 juin 1927 laisse à une loi ultérieure le soin de régler la cessation de fonctions des membres du Conseil d'Etat; elle ne contient rien au sujet des appointements, du rang, de la durée des fonctions et les distinctions honorifiques des membres du Conseil d'Etat. Pour trouver des renseignements à ce sujet, nous devons consulter la loi du 24 décembre 1928.

D'après la loi du 24 décembre 1928, en vigueur à l'heure actuelle, les Conseillers d'Etat cessent leurs fonctions :

1° Une fois âgés de 70 ans. (*Leur âge est vérifié de la même manière que pour les magistrats inamovibles.*)

2° Par suite d'une condamnation pénale pour crime ou délit (*art 22 à 24 du Code pénal*) et même si la peine de prison est inférieure à une année.

3° Par suite de maladie, de faute disciplinaire ou d'insuffisance professionnelle, après décision de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, et en observant les

mêmes conditions et la même procédure que pour les magistrats inamovibles; le retrait de fonctions pour cause de faute disciplinaire ou d'insuffisance professionnelle est décidé sur la proposition du Ministre de la Justice après avis du Conseil des ministres. (*Art. 6 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Les Conseillers d'Etat occupent la première place dans la hiérarchie administrative, avant tous les fonctionnaires de l'administration; le président et le procureur de l'Aréopage ont, conformément à l'article 222 de la loi sur l'organisation judiciaire modifiée par la loi de 1918, le même rang que les Conseillers d'Etat, mais d'après l'art. 7 de la loi du 24 décembre 1928, ils viennent avant eux, mais pas avant le président et le vice-président du Conseil d'Etat. L'article 7 de la loi du 24 décembre 1928 a donné lieu à de vives discussions, aussi bien dans les sphères parlementaires que judiciaires, au sujet du rang de l'Aréopage et du Conseil d'Etat, l'un vis-à-vis de l'autre. Avant la loi de 1928 et son article 7, c'était la loi du 16 septembre 1914 qui était appliquée et qui ne faisait que renvoyer aux dispositions de l'article 222 de la loi sur l'organisation des tribunaux et des notaires du 22 janvier-2 février 1834 reproduisant une loi bavaroise; cet article était ainsi conçu : « Le président et le procureur général de l'Aréopage ont le rang des Conseillers d'Etat, le vice-président celui de président de Cour d'appel, les conseillers et les avocats généraux celui de conseillers ministériels. »

Il ressort de l'examen de cette disposition qu'il n'y

avait aucune raison sérieuse d'établir entre les conseillers d'Etat et les conseillers de l'Aréopage une prééminence quelconque.

En effet, la Commission parlementaire, qui avait préparé la loi de 1928, avait proposé d'assimiler complètement au point de vue hiérarchique les Conseillers d'Etat et ceux de l'Aréopage. L'Aréopage n'ayant pas été consulté, son procureur général demande l'application pure et simple de l'article 81 de la loi sur l'organisation judiciaire du 21 janvier-2 février 1834, citée il y a un instant, et d'après laquelle : « Le président de l'Aréopage a le droit de le convoquer, toutes Chambres réunies, après avis du procureur général, pour toute question importante d'intérêt général ou individuel. » Le procureur général demandait donc que l'Aréopage fut consulté sur cette importante question hiérarchique.

On déféra à son désir et l'Aréopage délibéra. Il fut d'avis que cet article 7 de la loi du 24 décembre 1928, plaçant le Conseil d'Etat avant l'Aréopage ne devait pas être retenue, car elle était de nature à nuire à l'autorité judiciaire, qui doit avoir le premier rang, et elle était contraire à l'esprit de la Constitution.

Les arguments de l'Aréopage étaient les suivants :

Premier argument. — La Constitution a reconnu l'existence d'un pouvoir judiciaire distinct de l'exécutif et du législatif. (*Art. 3, 4, 8 de la Constitution du 3 juin 1927*) ; ce pouvoir est exercé par les tribunaux ordinaires et de droit commun à la tête desquels est placé l'Aréopage ; leur compétence s'étend même aux affaires du contentieux administratif, contrairement au système

français, d'après lequel le Conseil d'Etat est le juge administratif de droit commun. Les articles 102 et 103 de la Constitution du 3 juin 1927 relatifs à la compétence du Conseil d'Etat ne peuvent prêter à aucune équivoque; ils disposent, en effet, expressément que le Conseil d'Etat s'occupe seulement de certaines affaires du contentieux administratif énumérées dans des lois spéciales; quant aux affaires qui ne font pas l'objet d'une disposition législative, elles continuent à être soumises aux tribunaux ordinaires, à moins qu'une loi ne vienne étendre la compétence du Conseil d'Etat et lui permettre de connaître de ces dernières affaires jusqu'alors soustraites à sa juridiction.

Deuxième argument. — D'après l'article 5 de la Constitution du 3 juin 1927 et si nous en jugeons par l'interprétation officielle qui lui a été donnée par le Parlement : « L'autorité judiciaire est exercée par des tribunaux indépendants du pouvoir exécutif, ayant « droit d'apprécier la constitutionnalité des lois », ce qui est impossible en France.

La Constitution interdit formellement de porter atteinte à la prééminence des tribunaux, dont le rang doit rester le premier et la juridiction administrative ne peut porter atteinte à cette priorité. (*Nous apercevons encore ici l'importance énorme de la magistrature dans l'Etat.*)

Troisième argument. — D'après les articles 43 et 66 de la Constitution du 3 juin 1927, c'est un tribunal spécial composé exclusivement des membres de l'Aréopage et des Cours d'appel, qu'est confié le pouvoir d'exami-

ner les réclamations des électeurs en ce qui concerne la validité ou la nullité des élections des membres de la Chambre et du Sénat.

Quatrième argument. — L'article 105, § 5, de la même Constitution charge l'Aréopage de juger, jusqu'à la création d'un tribunal spécial, les conflits de compétence s'élevant soit entre les juridictions administratives, soit entre les autorités judiciaire et administrative ; de plus, le tribunal spécial des conflits dont la Constitution de 1927 prévoit la création, devra être composé d'un nombre égal de membres du Conseil d'Etat et de l'Aréopage, sous la présidence du Ministre de la Justice.

Cinquième argument. — D'un autre côté, la compétence du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été déterminée par la Constitution de 1927, si on la compare à celle de l'Aréopage, en diffère totalement, aussi bien par sa nature que par son étendue, de sorte qu'une prééminence du Conseil d'Etat sur l'Aréopage ne saurait être justifiée en aucune manière. En effet, le Conseil d'Etat a disparu et reparu à maintes reprises en Grèce depuis la création de l'Etat hellénique (1828 *jusqu'à nos jours*) avec une compétence et une organisation variant suivant les époques.

Le premier Conseil d'Etat, organisé par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, était composé d'hommes d'une capacité et d'une expérience très grandes, qui devaient jouer le rôle de conseillers auprès de la couronne, ainsi que le dit le préambule de l'Ordonnance ci-dessus mentionnée; le Conseil d'Etat était alors le

corps supérieur consultatif du royaume, et discutait avec le roi les questions les plus importantes de l'Etat, dont les articles 29 à 46 de l'Ordonnance donnaient une énumération; il représentait également l'autorité supérieure délibérante pour les matières contenues dans les articles 47 à 52 de la même Ordonnance; ces articles donnaient compétence au Conseil d'Etat pour les affaires du contentieux administratifs; en d'autres termes, ce premier Conseil d'Etat avait une compétence double : consultative et juridictionnelle.

Son président et ses vice-présidents venaient avant les ministres. Les secrétaires, qui n'étaient autres d'ailleurs que les ministres, participaient aux séances sans avoir droit de vote. Le roi lui-même pouvait prendre part aux Assemblées générales du Conseil, et le président devait exécuter ses ordres. (*Art. 6, 22, 57 et 60 de l'Ordonnance.*) Dans ce dernier cas, le président disparaissait complètement devant le roi.

D'un autre côté, les ambassadeurs, le secrétaire du Conseil d'Etat, les préfets, occupaient les premières places dans la hiérarchie administrative. (*Art. 13 de l'Ordonnance.*)

Le Conseil d'Etat occupait donc dans l'administration une place très importante, si on la compare à celle qu'il occupe aujourd'hui, et qui est bien moindre.

Supprimé en 1844, il est rétabli par la Constitution de 1864, dont l'article 83 attribue au Conseil la préparation des projets de lois en lui enlevant toute compétence juridictionnelle sur le contentieux administratif.

Une année après, en 1865, il est supprimé à nouveau.

La loi de 1911 révisant la Constitution de 1864 le rétablit en lui donnant les attributions suivantes :

A) La préparation des projets de lois et ordonnances réglementaires;

B) Le jugement des affaires du contentieux administratif énumérées par la loi;

C) L'annulation sur recours des actes de l'autorité administrative pour violation de la loi;

D) La haute surveillance des fonctionnaires titularisés de l'administration.

Avec une compétence si étendue, il est naturel que le Conseil d'Etat soit placé après le pouvoir législatif, mais avant l'autorité judiciaire.

Enfin, les articles 102 à 105 de la Constitution de 1927, qui ont organisé le Conseil d'Etat, tel qu'il fonctionne actuellement, sont placés dans l'ordre du texte après les dispositions relatives à l'autorité judiciaire et font l'objet d'un chapitre spécial intitulé « Juridiction administrative ». Cette rédaction permet de bien saisir combien sont opposées les conceptions que l'on s'est fait du Conseil d'Etat de 1834, 1864, 1911 et de celui de 1927, date du Conseil d'Etat actuel. Le nouveau Conseil d'Etat diffère essentiellement des précédents par sa compétence très limitée. En effet, nulle part dans la Constitution en vigueur, il n'est prescrit que le nouveau Conseil discuterait les questions les plus importantes de l'Etat (*comme le faisait le Conseil d'Etat de 1833*), ni qu'il aurait la préparation des projets de lois et la haute surveillance des fonctionnaires titularisés de l'administra-

tion. (*Rôles qui incombait au Conseil d'Etat de 1864 et de 1911.*)

Aucune de ces dispositions ne se retrouvent dans l'organisation du Conseil d'Etat actuel, qui n'est pas autre chose qu'un tribunal supérieur de l'administration chargé de la préparation des décrets et compétent seulement pour un nombre limité d'affaires du contentieux administratif soustraites aux tribunaux ordinaires par des lois spéciales. Le Conseil d'Etat est un tribunal de cassation, s'agissant d'actes administratifs faits en violation de la loi ou constituant des excès de pouvoir. Les tribunaux ordinaires, d'ailleurs, redeviennent compétents pour apprécier indirectement les actes administratifs, toutes les fois qu'il y a dommage causé à la propriété privée.

Sixième argument. — Il ne faut pas tenir compte de la situation actuelle du Conseil d'Etat en France, où il jouit d'une très large compétence n'existant pas en Grèce, et où les raisons historiques de son organisation actuelle diffèrent tout à fait de celles qui ont existé en Grèce et qui contribuent à fortifier cette opinion que l'Aréopage ne peut être précédé au point de vue hiérarchique par aucun autre corps.

Septième argument. — Dans son rapport, la Commission préparatoire de la loi de 1928 dit notamment que les Conseillers d'Etat auront le même rang que le président et le procureur général de l'Aréopage, mais non pas le rang de conseiller de l'Aréopage; cette distinction s'explique par la raison suivante : les conseillers de l'Aéropage, d'après la loi de 1835 sur l'organisation

des tribunaux, avaient le rang de préfet, et le président et le procureur général de l'Aréopage celui de conseiller d'Etat. Il est vrai que d'après l'article 222 de cette loi, le président et le procureur général de l'Aréopage avaient le rang de conseillers d'Etat, les conseillers de l'Aréopage celui de président de Cour d'appel, et ce dernier celui de préfet; mais cet article, reproduit dans l'article 12 de la loi de 1918, ayant pour but de régler simplement le rang du vice-président de l'Aréopage et des présidents de Cours d'appel l'un vis-à-vis de l'autre, ne doit pas être faussement interprété; il date de 1835; or, à cette époque, le Conseil d'Etat, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, était surtout un groupe de conseillers entourant le roi (*c'était alors le roi « Othon par la grâce de Dieu »*), et discutait avec lui des affaires les plus importantes du royaume; les président et vice-président de ce Conseil précédaient les ministres et les conseillers d'Etat, et les conseillers avaient le même rang que les ministres. Mais, à cette époque, le Conseil d'Etat occupait la première place dans le gouvernement, il était tout naturel que le président et le procureur général de l'Aréopage aient le rang de conseillers d'Etat, les Conseillers d'Etat celui des ministres, les conseillers de l'Aréopage celui de préfet. Mais dès que le Conseil de 1835 a été supprimé par la Constitution de 1844, la notion de séparation des pouvoirs commença de se faire jour. L'autorité judiciaire fut alors proclamée indépendante dans le royaume, et il n'est donc guère logique de mettre sur un pied d'égalité les membres de l'Aréopage avec les membres d'un

organisme portant toujours à travers les âges, le nom de « Conseil d'Etat », mais tout différent du Conseil d'Etat, tel qu'il existait en 1833.

Nous arrivons enfin au huitième et dernier argument invoqué par l'Aéropage pour faire triompher son point de vue qui était, rappelons-le brièvement, le suivant : le Conseil d'Etat ne doit pas précéder l'Aéropage.

Huitième argument. — Les premières années de l'Etat hellénique (*créé en 1828*), les magistrats exerçant l'autorité judiciaire jouissaient de nombreux avantages quant au rang, aux appointements et à la retraite, bien supérieure à ceux des autres fonctionnaires. L'importance du pouvoir judiciaire justifiait ces faveurs. Mais plusieurs lois récentes sont venues les amoindrir considérablement. C'est là une tendance injustifiable, car l'autorité judiciaire et son personnel jouissent toujours de la même considération; il n'en faut pour preuve que le fait suivant : lorsqu'il y a des postes vacants dans l'administration supérieure ou lorsqu'on crée des conseils d'ordre administratif (*Conseil Juridique*) ou même des tribunaux administratifs, on choisit de préférence des magistrats pour les nommer à ces postes et dans ces organismes.

Cette méthode de recrutement d'ailleurs portait atteinte à l'inamovibilité des magistrats (*nommés arbitrairement et parfois contre leur gré à d'autres fonctions*) et désorganisait l'ordre judiciaire et les vides n'étaient pas facilement comblés, car les fonctions judiciaires attiraient très peu de candidats; l'article 7 de la

loi du 24 décembre 1928 aura donc certainement pour effet d'accentuer la décadence de la magistrature.

Nous en avons maintenant terminé avec les arguments invoqués par l'Aéropage dans cette longue discussion suscitée par l'article 7 à propos du rang respectif du Conseil d'Etat et de l'Aréopage, et que nous avons tenus à relater ici.

Passons aux arguments invoqués par la Commission parlementaire présidée par M. Aravantinos, rapporteur du projet de loi du 26 novembre 1928, dans son rapport du 17 décembre 1928.

La Commission affirme tout d'abord que l'article 7 du projet soumis au vote du Parlement reconnaît au Conseil d'Etat la première place dans l'Etat. C'est après une longue controverse et après avoir soigneusement étudié le rapport de l'Aréopage, que nous avons examiné plus haut, qu'elle formule cet avis.

Voici l'argumentation de la Commission dans son rapport :

Premier argument. — L'Aréopage prétend être à la tête des tribunaux ordinaires, qui, conformément à la Constitution en vigueur, sont la juridiction de droit commun et connaissent même des affaires du contentieux administratif.

Mais cet argument est dépourvu de tout fondement juridique; car, comme il a été exposé ci-dessus, la nouvelle Constitution a innové sur ce point : elle a créé une juridiction administrative indépendante de l'autorité judiciaire avec le Conseil d'Etat comme tribunal administratif. On séparait ainsi complètement la juridiction

administratif de l'autorité judiciaire, avant d'avoir préalablement organisé des tribunaux administratifs inférieurs, et on pouvait prévoir que le Conseil d'Etat serait chargé d'examiner un trop grand nombre d'affaires impossible à expédier dans les délais normaux.

Il est vrai que la Constitution de 1927 n'a pas créé de juge administratif de droit commun, mais elle a entendu en laisser le soin au législateur de l'avenir, quel que soit l'effectif du Conseil d'Etat. Mais en dépit de tout ce que l'on peut dire, un fait demeure et l'on y peut rien : la Constitution en vigueur actuellement a créé une juridiction administrative séparée de l'autorité judiciaire, pour le jugement des affaires du contentieux administratif, avec un tribunal supérieur, qui sera dans l'avenir le juge administratif de droit commun : le Conseil d'Etat.

Deuxième argument. — Une des autres raisons de l'Aréopage est la suivante : les tribunaux de droit commun, y compris l'Aréopage, ont le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois.

Soit, mais posons à l'Aréopage cette question : les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat n'auront-ils pas ce même droit ?

La réponse ne peut être qu'affirmative, car d'après la Constitution « les tribunaux ont le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois », il n'y a dans le texte aucune réserve, il s'agit des tribunaux en général, donc, en même temps, des tribunaux administratifs.

De plus, lorsque le Conseil d'Etat statue sur le recours en annulation pour excès de pouvoir contre des actes

de l'Administration ayant la forme légale, mais faussant l'esprit de la loi, il ne fait rien d'autre que rechercher le sens de cette loi mal appliquée par l'administration dans l'acte attaqué, et d'en apprécier la constitutionnalité.

Troisième argument. — L'Aréopage prétend enfin que la nature et l'étendue de sa compétence sont supérieures à celles du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est un tribunal exerçant un pouvoir juridictionnel, conformément à la disposition générale de l'article 5 de la Constitution, en vigueur actuellement, du 3 juin 1927, d'après laquelle « La justice est exercée par des tribunaux indépendants n'obéissant qu'aux lois; les décisions de la justice sont rendues et exécutées au nom de la République hellénique », et le Conseil d'Etat est un tribunal occupant la première place dans l'Etat, car sa compétence est plus étendue que celle de n'importe quelle autre juridiction, même l'Aréopage; en effet, d'abord, tout comme l'Aréopage, qui juge les pourvois en cassation formés contre les décisions des tribunaux ordinaires, le Conseil d'Etat juge les recours en Cassation contre les décisions des tribunaux administratifs, conformément à l'article 105 de la Constitution du 3 juin 1927, ainsi conçu : « Les affaires du contentieux administratif continueront à être confiées aux tribunaux ordinaires, sauf celles que des lois spéciales confieront à des tribunaux administratifs, créés à cet effet et auxquelles les articles 98 et 99 de la même Constitution de 1927 s'appliquent. (Article 98: « Les séances des tribunaux sont publiques, sauf si la publi-

« cité des débats ne doit porter atteinte aux bonnes
« mœurs ou à l'ordre public, dans ce cas, les tribunaux
« ordonneront le huis-clos par jugement motivé. » —
« Article 99: « Toute décision de justice doit être moti-
« vée et être lue en audience publique. ») Jusqu'à la
« publication de nouvelles lois, les lois existantes con-
« cernant la compétence juridictionnelle administra-
« tive seront en vigueur. Par une loi spéciale, des affai-
« res du contentieux administratif peuvent être sou-
« mises au Conseil d'Etat, même au premier degré. Les
« recours en cassation contre les décisions des tribu-
« naux administratifs seront soumis à la compétence
« du Conseil d'Etat, dès qu'il commencera à fonction-
« ner.

« Les conflits s'élevant :

« 1° Entre l'autorité judiciaire et l'autorité adminis-
« trative;

« 2° Entre le Conseil d'Etat et les autorités adminis-
« tratives actives;

« 3° Entre les tribunaux administratifs et les tribu-
« naux ordinaires, sont soumis à l'Aréopage, jusqu'au
« moment où une loi spéciale créera, pour les résoudre,
« un tribunal mixte composé d'un grand nombre égal
« de conseillers de l'Aréopage et de conseillers d'Etat
« sous la présidence du ministre de la Justice ou de son
« suppléant légal. »

Jusqu'ici la compétence du Conseil d'Etat n'est ni inférieure, ni supérieure à celle de l'Aréopage. Mais le Conseil d'Etat a pourtant des attributions tout à fait étrangères à celles de l'Aréopage, et c'est alors que sa

compétence devient plus étendue, c'est ainsi qu'il est chargé d'annuler pour excès de pouvoir les actes de l'administration et par là il s'avère comme le protecteur énergique des droits élémentaires des citoyens contre tout excès de pouvoir de la part de l'Administration. En effet, ce recours pour excès de pouvoir protège non seulement les droits subjectifs des citoyens lésés par l'arbitraire de l'Administration, mais aussi et surtout le Droit Objectif, en dehors même de tout préjudice causé aux particuliers, pour le seul motif de l'illégalité de l'acte. C'est pour cela que ce recours pour excès de pouvoir n'est pas dirigé contre l'administration elle-même, ni contre l'agent auteur de l'acte attaqué, mais d'une façon abstraite contre l'acte lui-même. Telle est l'étendue de la compétence du Conseil d'Etat; elle est beaucoup plus large que celle de l'Aréopage, bien que celui-ci ait voulu le méconnaître; et en ne considérant uniquement que la nature et l'étendue de la compétence du Conseil d'Etat actuel, tel qu'il a été organisé par la Constitution du 3 juin 1927, et sans tenir compte des institutions du passé connues sous le même nom, le Conseil d'Etat dans sa nature ne diffère pas de l'Aréopage, sa compétence seule est beaucoup plus étendue. Et si, pour décider du rang hiérarchique de ces deux organismes, Conseil d'Etat et Aréopage l'un vis-à-vis de l'autre, on prend pour critérium l'étendue de leur compétence, sans aucun doute c'est le Conseil d'Etat qui doit venir le premier, nonobstant toutes dispositions légales autrefois en vigueur, si anciennes soient-elles.

C'est pour toutes ces raisons que la Commission par-

lementaire, dans son rapport sur le projet de loi du 24 décembre 1928 relatif au Conseil d'Etat, a accepté à la majorité des voix l'article 7 du projet plaçant le Conseil d'Etat au-dessus de l'Aréopage; elle n'apporta qu'une seule modification en remplaçant, dans l'article 7, le mot « administratif » par l'expression « de fonctionnaire » pour que le lecteur ne put conclure que le Conseil d'Etat n'est pas un tribunal souverain et indépendant, mais, au contraire, une autorité administrative dans le sens ordinaire du mot.

Nous donnons d'ailleurs quelques lignes plus loin le texte de cet article 7 dans sa rédaction définitive.

La minorité de la Commission a soutenu que c'est à l'Aéropage que doit revenir la première place plutôt qu'au Conseil d'Etat; les tribunaux ordinaires à la tête desquels se trouve l'Aéropage, jugent des questions se référant à la vie, à l'honneur et à la fortune des citoyens et pour l'accomplissement de ce rôle, de toute première importance, il faut que leur autorité reste entière et qu'ils viennent avant tous autres. De plus, le prestige de l'autorité judiciaire avait été ébranlé pendant ces dernières années par les atteintes constantes portées au principe de l'inamovibilité des magistrats, par des lois avec effet rétroactif faisant revenir les tribunaux sur leurs décisions, et par des dispositions légales reformant mêmes certains jugements; une nouvelle mesure n'était donc pas désirable, qui pouvait encore ébranler cette autorité et donner l'impression d'un coup nouveau porté contre elle; et reconnaître au Conseil d'Etat un rang supérieur à celui de l'Aréopage aurait eu inévita-

blement cet effet, c'est pourquoi la minorité de la Commission se refusa d'admettre cette conception.

Mais la majorité de la Commission parlementaire, reconnaissant pourtant le bien fondé de ces arguments souhaitait une amélioration morale et matérielle de la magistrature en augmentant les appointements de ses membre, à commencer par les Conseillers de l'Aréopage.

Telles furent les considérations invoquées par la Commission, et en dépit de toute cette discussion c'est l'avis du Gouvernement approuvé par la Commission qui l'a emporté, et le Conseil d'Etat occupe aujourd'hui la première place. Nous estimons cette discussion close, car l'article 7 ne laisse aucun doute; rappelons-le pour terminer : « Les Conseillers d'Etat occupent la
« première place dans la hiérarchie administrative,
« précédant tous les fonctionnaires; le président et le
« procureur général près de l'Aéropage ayant confor-
« mément à l'article 222 de la loi sur l'organisation
« judiciaire, modifiée par la loi de 1918, rang de con-
« seillers d'Etat, précèdent ces derniers, mais viennent
« après le président et le vice-président du Conseil
« d'Etat. »

Cette importante question de rang du Conseil d'Etat vis-à-vis de l'Aréopage a particulièrement retenu notre attention, et elle le méritait, car elle fut passionnément discutée et est encore de première actualité.

L'examen de cette longue controverse suscitée par l'article 7 de la loi du 24 décembre 1928 étant terminé,

nous continuons l'examen de cette loi en abordant la question des appointements des Conseillers d'Etat.

Le président reçoit 15.000 drachmes; les vice-présidents 13.500; les conseillers 12.000 (*ces appointements sont mensuels*). Les professeurs des Facultés de Droit et de l'Ecole des Sciences politiques, nommés conseillers d'Etat et continuant à exercer le professorat, peuvent cumuler les deux traitements (art. 8). Toutes les dispositions législatives concernant les membres de l'Aréopage au sujet de l'augmentation de leurs appointements, de leurs congés réguliers ou pour cause de maladie, et de leurs retraites, sont appliquées également aux membres du Conseil d'Etat. Les demandes de congé sont adressées au Ministre de la Justice après examen du président du Conseil d'Etat qui donne avis favorable s'il y a lieu (art. 9). Les maîtres des requêtes ont le rang et les appointements des conseillers de Cours d'appel; après cinq ans, ils peuvent avoir rang et appointements de conseiller de l'Aréopage, par décret et sur avis conforme du Conseil d'Etat (art. 12, al. 1). Les auditeurs ont le rang et les appointements de juge de première instance (art. 14, al. 1); le secrétaire du Conseil d'Etat ceux du secrétaire de l'Aréopage (art. 15), le sous-secrétaire ceux du secrétaire du tribunal civil (art. 15). Les employés de bureau et les dactylographes sont assimilés à leurs collègues des ministères (art. 15); les huissiers ont rang et appointements d'huissiers de première classe des ministères et reçoivent deux tenues par an (art. 16). Pour ce qui est des augmentations d'appointements, des congés, et des

retraites, de la condition du personnel auxiliaire, et enfin de la compétence disciplinaire, il faut appliquer les mêmes disposition que pour les fonctionnaires publics en général (art. 17, al. 1).

Après avoir examiné la législation grecque sur les appointements, le rang, la durée des fonctions et les distinction honorifiques des Conseillers d'Etat, jetons un coup d'œil sur la législation française, ce qui nous permettra d'établir une comparaison et de relever les points communs et les différences. En France, le traitement du vice-président du Conseil d'Etat a été fixé à 80.000 fr. par le décret du 23 février 1927, le traitement des présidents de section à 75.000 fr. Au point de vue hiérarchique, le vice-président vient le premier. La durée de ses fonctions est la même que celle des conseillers parmi lesquels il est choisi. (*Loi du 25 février 1885. — Pandectes françaises, art. 225; — Loi du 2 août 1879, art. 26; — Béquet, V^o Conseil d'Etat, §§ 57 et 58.*)

Il porte la robe ainsi que les emblèmes de sa fonction (Béquet, § 105). Les présidents de section viennent immédiatement après le vice-président; les mêmes dispositions s'appliquent au vice-président et aux présidents de section. (*Loi du 21 mars 1885, art. 1^{er}.*)

Le traitement des conseillers en service ordinaire est fixé chaque année par la loi de budget; le décret du 23 février 1927 (*Journal Officiel* du 24 février 1927) les portent à 54.000 fr.; quand les conseillers en service ordinaire occupent en même temps une fonction publique, ils ne peuvent cumuler les deux traitements, ils touchent seulement le plus fort. (*Béquet, § 73; — Pan-*

dictes françaises, n° 307; — *Loi du 31 mars 1885*, art. 1^{er}; — *Loi du 13 juillet 1879*, art. 3.)

Au point de vue hiérarchique, les Conseillers en service ordinaire viennent par ordre d'ancienneté après les présidents de section (*Décret du 2 août 1879*, art. 26; — *Béquet*, art. 61; — *Pandectes françaises*, n° 294); ils portent également la robe et les emblèmes réglementaires fixés par décret. La durée des fonctions n'est pas déterminée à l'avance, ils peuvent en être démis à n'importe quel moment, mais cette mesure doit être prise en Conseil des Ministres et faire l'objet d'un décret du Président de la République. Après trois ans, ils peuvent, sans perdre pour cela leur titre de conseillers, être nommés à des fonctions publiques pour une durée de trois ans; mais pas plus d'un cinquième du nombre des conseillers ne peuvent opérer ce cumul. (*Loi du 13 juillet 1879*, art. 3.) Les conseillers en service ordinaire ont voix délibérative dans les Assemblées générales du Conseil et dans les sections auxquelles ils appartiennent. Dans les autres sections, ils n'ont que voix consultative, à moins qu'ils ne remplacent des conseillers manquants. (*Béquet*, §§ 82 et suivants.) A leurs fonctions s'attachent quelques privilèges, entre autres : dispense de tutelle, des fonctions de jurés, du rôle de témoins hors de leurs sièges (*Art. 427 du Code Civ.* — *Loi du 21 novembre 1872*, art. 3. — *Code Instruct. Crim.*, art. 514.) Une fois mis à la retraite, ils peuvent être nommés conseillers honoraires.

L'article 4 de la loi du 25 février 1872 relatif à la nomination des conseillers est ainsi rédigé : « Les con-

« seillers d'Etat nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872, ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoqués que dans les formes déterminées par cette loi. Après la séparation de l'Assemblée Nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat », cette disposition a donné lieu à une controverse encore pendante. Pour Aucoc et Béquet, il résulte de ce texte que les Conseillers d'Etat en service ordinaire ne peuvent être nommés ou révoqués que par décret rendu en Conseil des Ministres. (*Berthélemy, op. cit., page 110, note 1*). D'autres, au contraire, s'appuient sur l'article 3 *in fine* de la loi du 24 mai 1872, d'après lequel tous les trois ans, 1/3 des conseillers d'Etat choisis par voie de tirage au sort doivent cesser leurs fonctions et par conséquent ne peuvent pas être renommés, et sont remplacés par de nouveaux conseillers. Cette disposition de l'article 3, disent-ils, n'a pas été abrogée par la loi du 25 février 1875 qui ne contient rien de contraire à ce texte; cette loi dit bien que les conseillers d'Etat ne pourront être révoqués que par décret rendu en Conseil des Ministres, mais cette disposition ne saurait avoir pour effet d'abroger l'art. 3 précité, et en raisonnant ainsi, nous ne faisons qu'appliquer le vieil adage latin : *Legem speciali per generalem non derogatur*. Enfin, la loi du 13 juillet 1879 relative au Conseil d'Etat dispose, dans son article 7 : « Toutes les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles auraient de contraire à la présente loi ». Or, cette loi ne contient aucune disposition sur ce point particulier du renouvellement triennal qui nous occupe,

au contraire, elle en a tacitement reconnu la validité et l'existence. (*Pandectes françaises* n° 266 et suivants.) La controverse reste sans solution définitive, car la question n'a jamais été portée devant le Conseil d'Etat.

Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire ont les mêmes droits, appointements, rang et distinctions honorifiques des conseillers en service ordinaire; ils perdent leur qualité de conseillers en service extraordinaire s'ils viennent à perdre de quelque façon que ce soit, les fonctions publiques qu'ils occupaient au moment de leur nomination (*Loi du 24 mai 1872, art. 5*); un simple changement de fonction n'entraîne nullement cet effet. (*Béquet*, § 107.) Hiérarchiquement, ils viennent après les fonctionnaires qui étaient leur collègues et parmi lesquels ils ont été choisis. Ils ont voix délibérative dans l'Assemblée générale du Conseil d'Etat et dans les sections pour les affaires seulement concernant le ministère, dont ils dépendent en tant que fonctionnaires, et dont, en quelque sorte, ils sont les représentants au Conseil d'Etat; ils ont seulement voix consultative dans tous les autres cas. (*Loi du 24 mai 1872, art. 11*.) Ils ne peuvent jamais participer aux travaux de la section du contentieux. (*Loi du 24 mai 1872, art. 10*. — *Pandectes françaises*, n° 315.)

Les maîtres des requêtes ont un traitement, à partir de la publication du décret du 23 février 1927, de 29.000 fr., puis après cinq ans de 36.000 fr. et après dix ans de 43.000 fr. par an. Ils ne peuvent jamais cumuler ce traitement avec celui d'autres fonctions publiques, sauf s'il s'agit d'indemnités supplémentaires pour des

travaux spéciaux. (*Béquet*, § 121. — *Berthélemy*, p. 123.) Ils ont voix délibérative dans l'Assemblée générale, dans les sections également, lorsqu'il s'agit d'affaires pour lesquelles ils ont rédigé un rapport; ils ont voix consultatives dans tous les autres cas. (*Décret du 2 août 1879*, art. 26 et *Loi du 24 mai 1872*, art. 11, al. 2.) Ils peuvent être démis de leurs fonctions par décret spécial du Président de la République et après avis non obligatoire des présidents de sections. Si dans un délai de trois ans après leur nomination ils sont nommés à des fonctions publiques, sans cesser d'être maîtres des requêtes conformément aux dispositions légales, pendant une période de trois ans, ils ne peuvent être remplacés et leur poste n'est pas considéré comme vacant. (*Loi du 24 mai 1872*, art. 6, et *loi du 13 juillet 1879*, art. 3.) Ils portent la robe et les emblèmes comme les maîtres des requêtes (*Béquet*, § 130); enfin, une fois mis à la retraite ils peuvent, s'ils ont huit années de Conseil, être nommés maîtres des requêtes honoraires. (*Loi du 13 juillet 1879*, art. 3.)

Les auditeurs de première classe reçoivent, depuis le décret du 23 février 1927, les traitements de 20.000 fr. et, après 3 ans, de 24.000 fr. Le rang et leurs emblèmes distinctifs sont déterminés par des décrets, comme il en est également pour les maîtres des requêtes. (*Béquet*, § 179.) Ils peuvent être forcés à cesser leurs fonctions par un décret spécial, après avis du vice-président et des présidents de section. (*Loi du 24 mai 1872*, art. 5, al. 10 et 12.) S'ils se retirent après huit années de ser-

vice, ils peuvent être nommés maîtres des requêtes honoraires. (*Loi du 13 juillet 1879, art. 3 in fine.*)

Comme les Conseillers en service ordinaire et les maîtres des requêtes, ils peuvent également, après trois ans, être nommés à des fonctions publiques, tout en conservant celles qu'ils occupent dans le Conseil. Les auditeurs de première classe et de deuxième classe ont voix délibérative uniquement dans les sections s'occupant d'affaires au sujet desquelles ils ont rédigé un rapport; dans les autres sections, ils ont voix consultative, ainsi que dans l'Assemblée générale du Conseil et dans l'Assemblée du contentieux, même pour les affaires qu'ils ont personnellement rapportées. (*Loi du 24 mai 1872, art. 11 in fine. — Béquet, § 184.*) Les auditeurs de deuxième classe ne sont pas rémunérés pendant la première année de leurs fonctions, ils sont alors stagiaires en attendant leur nomination à des postes supérieurs, soit dans le Conseil, soit dans l'administration; mais à la fin de cette première année, leurs appointements fixés par la loi de budget et ne pouvant se cumuler avec d'autres, sont, depuis le décret du 14 janvier 1926, de 13.500 fr. et après 3 ans de 15.500 fr. Les auditeurs de deuxième classe ne restent en fonctions que pendant 4 années au maximum et ne reçoivent aucune indemnité. (*Loi du 24 mai 1872, art. 5, §6.*) Cette disposition a été abrogée par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1887, qui porta cette période à 8 ans au maximum; au cours de ces huit années, ils doivent accéder au poste d'auditeurs de première classe, et s'ils n'y parviennent pas ils

cessent leurs fonctions (*Pandectes françaises* n° 368. — *Béquet*, § 150.)

Chaque année, le Gouvernement fait connaître, par une décision prise en Conseil des Ministres et insérée au *Journal Officiel* dans le mois de janvier, les fonctions qui seront mises à la disposition des auditeurs de deuxième classe ayant au moins quatre années de service; ce peuvent être les fonctions suivantes : commissaire du Gouvernement près le Conseil de préfecture de première ou de deuxième classe, substitut dans un tribunal de deuxième classe. (*Art. 3 de la loi du 1^{er} juillet 1887.*)

Les auditeurs tant de seconde que de première classe ne peuvent être révoqués que par décrets individuels et après l'avis du vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de sections ; leur tenue et leurs emblèmes sont les mêmes que ceux des auditeurs de première classe, ils ont voix consultative ou délibérative, suivant les cas, tout comme les auditeurs de première classe. (*Béquet*, § 139, art. 5, *avant-dernier alinéa de la loi du 24 mai 1872.*)

Le secrétaire général du Conseil peut être démis de ses fonctions par décret spécial du Président de la République, après avoir pris l'avis des présidents de section.

Suivant la méthode que nous nous sommes imposés, comparons maintenant les deux législations sur ces points particuliers du rang, des appointements et de la

durée des fonctions des conseillers d'Etat, cela nous permettra de faire quelques rapprochements intéressants.

L'ordre hiérarchique réglé par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 était très raisonnable; c'était le suivant : président du Conseil des Ministres, président du Conseil d'Etat, vice-président, ministres, conseillers en service ordinaire, conseillers en service extraordinaire. L'Ordonnance ne plaçait pas dans cette hiérarchie la magistrature; il existe bien un article 222 de la loi sur l'organisation judiciaire qui donnait au président et au procureur général de l'Aréopage le rang de conseillers d'Etat, mais on ne peut en déduire qu'il posait la question du rang respectif du Conseil d'Etat et de l'Aréopage l'un vis-à-vis de l'autre.

La Constitution du 17 novembre 1864 ne contenait rien sur le rang des conseillers. Au contraire, d'après la loi du 16 septembre 1914, les conseillers d'Etat occupent la première place dans la hiérarchie administrative avant tous les autres fonctionnaires; seuls, le président et le procureur général près de l'Aréopage, ont le même rang (art. 9 de la loi du 16 septembre 1914). L'erreur a donc commencé en 1914 et elle prend des proportions considérables avec l'article 7 de la loi du 24 décembre 1928, sur lequel nous ne reviendrons pas.

Nous avons exposé la discussion provoquée en Grèce par le fameux article 7 de la loi du 24 décembre 1928 **fixant le rang hiérarchique de l'Aéropage vis-à-vis du Conseil d'Etat et donnant la première place à ce dernier.**

En France, une telle question n'a jamais préoccupé

le législateur ou les juristes; à quoi servirait, en effet, la discussion sur le rang respectif d'organismes aussi différents que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation? Cela n'aboutirait qu'à les dresser l'un contre l'autre. Le Conseil d'Etat est la haute administration délibérante et le tribunal administratif supérieur; et la Cour de Cassation est à la tête de l'autorité judiciaire. Il n'y a rien de commun entre les deux, et une telle question ne doit pas se poser.

Le législateur hellène a commis deux fautes impardonnables; il a posé cette question inutile, et, ce qui est plus grave, il l'a résolue.

Quant aux appointements, il n'y a guère de différences à relever; dans les deux pays la rémunération des membres du Conseil d'Etat est à peu près la même.

Remarquons en passant qu'en Grèce les conseillers ne portent pas de robe.

Enfin, les membres du Conseil d'Etat hellénique sont aujourd'hui inamovibles. Ils cessent seulement leurs fonctions après 70 ans accomplis, ou par suite de condamnations pénales pour crime ou délit.

Cette inamovibilité, dont jouissent les conseillers d'Etat actuels, constitue une innovation.

Dans les Conseils d'Etat de 1833, de 1864 et de 1914 rien de tel n'était stipulé.

L'Ordonnance de 1833 autorisait le roi à démettre les Conseillers d'Etat de leurs fonctions quand bon lui semblerait, la constitution de 1864 et la loi de 1914 mentionnaient seulement que les conseillers d'Etat

étaient nommés pour une durée de 10 ans, c'était tout au plus une inamovibilité partielle.

Donc le législateur hellène de 1928, en établissant l'inamovibilité, n'a pas reproduit les dispositions de la loi française.

§ 6. — Personnel auxiliaire

SOMMAIRE

ABSENCE DES DISPOSITIONS DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 SUR LE PERSONNEL AUXILIAIRE. — RÉGLEMENTATION DÉTAILLÉE DU PERSONNEL AUXILIAIRE DANS L'ORDONNANCE DU 5 FÉVRIER 1865. — LE PERSONNEL AUXILIAIRE DANS LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914, DANS LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET DANS LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928. — LE PERSONNEL AUXILIAIRE EN FRANCE; EMPLOYÉS DE BUREAU GÉNÉRAUX ET EMPLOYÉS DE SECTION. — DANS LES DEUX PAYS, PERSONNEL AUXILIAIRE PLACÉ SOUS LES ORDRES DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. — UNE SEULE DIFFÉRENCE D'ORDRE TRÈS SECONDAIRE.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 ne contient rien sur les fonctionnaires auxiliaires sous la direction du secrétaire général. Elle mentionne seulement, qu'il sera mis à la disposition du Conseil le nombre d'employés de bureau nécessaire (art. 9) et qu'ils devront prêter serment devant le ministre des Affaires étrangères (art. 16). L'Ordonnance ne détermine ni le nombre, ni les qualités exigées de ces fonctionnaires.

D'après l'article 14 de l'Ordonnance du 5 février 1865 réglementant en détail le Conseil d'Etat rétabli en 1864, les travaux du bureau du Conseil seront exécutés, en attendant le vote d'une loi précisant l'organisation interne du Conseil, par deux secrétaires des ministères de

première classe et trois employés de bureau des ministères.

En 1911, date de la révision de la Constitution de 1864, une des Commissions chargées de ce travail: la Commission représentant le parti Rhali (*le grand parti d'opposition d'alors hostile au gouvernement de M. Venizelos*) présenta à la Chambre, le 25 septembre 1910, un rapport où elle estimait que le personnel auxiliaire du Conseil d'Etat devait être réglementé par une loi spéciale: ce fût l'œuvre de la loi du 16 septembre 1914, dont nous allons citer quelques dispositions qui nous intéressent :

Chaque section du Conseil d'Etat comprend un secrétaire spécial pouvant être remplacé en cas d'empêchement par un sous-secrétaire (art. 27, al. 2) ; le secrétaire général engage des sous-secrétaires, ainsi que des employés de bureau présentant les mêmes aptitudes que celles requises pour les sous-secrétaires judiciaires et leur nombre est fixé par le règlement intérieur du Conseil d'Etat. Ce personnel auxiliaire est nommé et révoqué par le secrétaire général avec approbation du président du Conseil d'Etat (art. 16, § 2).

Examinons, pour terminer, la situation du personnel auxiliaire dans le Conseil d'Etat actuel organisé par la Constitution de 1927 et la loi du 24 décembre 1928.

Les employés de bureau et les dactylographes sont nommés par arrêté du ministre de la Justice dans les mêmes conditions que leurs collègues des ministères, dont ils ont le rang et les appointements. Chaque section du Conseil d'Etat comprend un secrétaire spécial pou-

vant être remplacé en cas d'empêchement par un sous-secrétaire; le secrétaire général veille à ce remplacement lorsqu'il est nécessaire, c'était la seule nouveauté apportée par l'article 25 (art. 16 de la loi du 24 décembre 1928).

Le personnel auxiliaire est titularisé ; la disposition de l'article 14, al. 4 de la même loi concernant les auditeurs lui est appliquée : « Toutes les questions disciplinaires intéressant le personnel auxiliaire sont de la compétence de la première section du Conseil; par question disciplinaire, il faut entendre toute faute, toute dérogation au règlement, toute négligence ou insuffisance de travail, tout refus de travailler, toute conduite indigne d'un fonctionnaire du Conseil d'Etat. »

Le fonctionnaire coupable est invité à se justifier dans un délai de quinze jours devant le président par acte d'huissier au Conseil d'Etat; les sanctions qu'il peut encourir sont le blâme, une amende s'élevant jusqu'à la moitié de son traitement mensuel, la cessation provisoire des fonctions variant de huit jours à six mois.

A 65 ans révolus, il doit cesser définitivement ses fonctions (art. 18, loi du 24 décembre 1928).

Telle est donc la situation du personnel auxiliaire en Grèce. Jetons un coup d'œil sur sa situation en France.

En France, le personnel de bureau est placé sous les ordres du secrétaire général.

On distingue d'abord les employés de bureau généraux s'occupant des écritures et de la classification des documents et les employés de section, ils sont tous nommés par le vice-président du Conseil sur la proposition du

secrétaire général (*art. 5 in fine de la loi du 24 mai 1872*). Il faut ranger parmi le personnel auxiliaire les sténographes du Conseil, qui doivent prendre les délibérations de l'Assemblée générale du Conseil et des sections, s'il y a lieu; ils sont placés sous les ordres du secrétaire général (*Pandectes françaises* 432, *Béquet*, § 159). Une Commission spéciale de trois conseillers d'Etat surveille la bibliothèque du Conseil et règle l'achat et le prêt des ouvrages (*Décret du 2 août 1879, art. 32*).

Ainsi, dans les deux pays, le personnel auxiliaire est placé sous les ordres du secrétaire général du Conseil; mais tandis qu'en France ce personnel est nommé par le vice-président du Conseil d'Etat, sur la proposition du secrétaire général, en Grèce, c'est le ministre de la Justice qui s'en charge par voie d'arrêté ministériel.

§ 7, — Incompatibilités

SOMMAIRE

LES INCOMPATIBILITÉS DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 ET DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864; LES INCOMPATIBILITÉS DANS LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET DANS LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914; DANS LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET DANS LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928. — LES INCOMPATIBILITÉS EN FRANCE. — EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME HELLÉNIQUE.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, organisant pour la première fois le Conseil d'Etat en Grèce, ne contenait rien sur les incompatibilités. Elle mentionne seulement que les conseillers en service ordinaire nommés par le roi à d'autres fonctions publiques (celles de ministre, d'ambassadeur, préfet, etc.) deviennent de plein droit conseillers en service extraordinaire tout en conservant le grade et les appointements de conseillers en service ordinaire (art. 13); quant aux conseillers en service extraordinaire, nommés normalement à ce poste et sans accéder à d'autres fonctions publiques, ils ne sont pas rémunérés, sauf s'ils proviennent de l'administration active, auquel cas ils conservent les appointe-

ments qu'ils touchaient avant leur entrée au Conseil d'Etat (art. 27) ; l'Ordonnance ne contient rien au sujet de l'incompatibilité entre les fonctions de conseiller en service ordinaire et d'autres fonctions publiques; nous concluons qu'elle entendait en prohiber le cumul. En effet, les conseillers en service ordinaire une fois nommés à d'autres emplois publics (art. 13) deviennent des conseillers en service extraordinaire, donc les fonctions de conseiller en service ordinaire étaient incompatibles avec n'importe quelle autre fonction administrative.

Passons à la deuxième forme du Conseil d'Etat réorganisé par la Constitution de 1864 et examinons les dispositions qu'elle contient au sujet des incompatibilités: Les conseillers d'Etat ne peuvent occuper aucune autre fonction, excepté celle de ministre; pourtant il est interdit d'exercer en même temps les fonctions de ministre et de conseiller d'Etat (cette interdiction est absolument incompréhensible).

Le Conseil des ministres présidé par M. Venizelos, dans son rapport sur le projet de loi de 1911 portant révision de la Constitution de 1864 et réorganisant pour la deuxième fois le Conseil d'Etat, rapport soumis à la Chambre le 26 janvier 1911, estimait que la fonction de conseiller en service ordinaire devait être incompatible avec des fonctions publiques, communales ou ecclésiastiques, excepté celle de ministre; et c'est ainsi que l'article 86, al. 2 de cette loi de 1911 prescrit :

« Que les conseillers d'Etat en service ordinaire ne
« peuvent être en même temps fonctionnaires publics
« communaux ou ecclésiastiques (exception faite pour

« les professeurs de l'Université et les ministres) ; mais il est interdit d'exercer simultanément les fonctions de ministre et de conseiller d'Etat. » (L'interdiction incompréhensible signalée un peu plus haut et due uniquement à une erreur de rédaction se retrouve encore ici.)

D'après l'article 18 de la loi du 16 septembre 1914, complétant la loi de 1911 relative au Conseil d'Etat : les conseillers d'Etat, en service ordinaire ou extraordinaire, les maîtres des requêtes, les auditeurs ou secrétaires du Conseil, ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celles de directeurs, ou de conseillers juridiques de sociétés commerciales et d'avocats; ils ne doivent pas non plus s'occuper de commerce ou d'industrie, aussi bien pour leur propre compte que pour celui de sociétés. Les professeurs de l'Université appartenant en même temps aux conseils administratifs des ministères, et nommés conseillers d'Etat, ne peuvent cumuler; ils perdent leurs fonctions aux ministères, et sont remplacés par leurs suppléants légaux. Voici enfin ce qu'il en est dans le Conseil d'Etat actuel : les conseillers d'Etat ne peuvent être en même temps fonctionnaires publics, communaux et ecclésiastiques; mais ils peuvent cumuler avec les fonctions de professeur aux Facultés de droit ou à l'Ecole des Sciences politiques (art. 104, al. 2 de la Constitution du 3 juin 1927).

L'article 19 de la loi du 24 décembre 1928, réglant en détail l'organisation du Conseil d'Etat ajoute : « Conformément à l'article 104 de la Constitution du 3 juin 1927, les fonctions de conseillers d'Etat sont incompatibles avec celles de directeur, de conseiller juridique ou

technique, de collaborateur de sociétés commerciales ou d'entreprises en général, d'avocat, et de commerçant ou industriel. Ces mêmes incompatibilités existent pour le personnel auxiliaire. Les professeurs de l'Université, en même temps membres des conseils administratifs des ministères, cessent ces dernières fonctions et sont remplacés ainsi qu'il est prévu par leurs suppléants légaux. Les conseillers d'Etat nommés ministres conservent leur place au Conseil, mais ne peuvent prendre part à ses travaux, tant qu'ils sont au pouvoir.

Quelles sont maintenant les incompatibilités dans le Conseil d'Etat français?

Avant la loi du 13 juillet 1879, les conseillers d'Etat en service ordinaire et les maîtres des requêtes ne pouvaient cumuler leurs fonctions avec des emplois publics quelconques, il était seulement fait exception pour certains fonctionnaires détachés auprès du Conseil d'Etat, mais pour lesquels le cumul d'appointements n'était pas autorisé; c'était les officiers supérieurs des armées de terre et de mer, les ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et carrières et de la flotte, et les professeurs de l'enseignement supérieur (*Berthélemy, Traité élémentaire de Droit administratif, Ed. 1930, pages 121 et suivantes*). Mais la loi du 13 juillet 1879, art. 3 permit de nommer à des fonctions publiques des conseillers d'Etat en service ordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs de première classe, sans qu'ils perdent pour cela leur place dans le Conseil et tous les droits s'y rattachant, aux trois conditions suivantes :

1° Ils ne doivent pas exercer ces nouvelles fonctions

pendant plus de deux ans. Ce délai de deux ans peut être prolongé à la condition que les bénéficiaires de cette prolongation soient mis hors cadre et remplacés dans leurs fonctions. (*Loi du 1^{er} mars 1923, H. Berthélemy, 12^e édition, Paris, 1930, page 155.*)

2° Ils doivent avoir déjà appartenu au Conseil d'Etat pendant trois ans ;

3° Leur nombre ne peut dépasser 1/8 des conseillers en service ordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs. Les membres du Conseil d'Etat ainsi nommés à d'autres fonctions publiques, prennent part aux délibérations des sections auxquelles ils appartiennent, ainsi qu'à celles de l'Assemblée générale du Conseil, aux mêmes conditions que les conseillers en service extraordinaire; mais ils ne peuvent pas assister aux séances des sections du contentieux (*art. 3 de la loi du 2 août 1879; Cf. art. 11 de la loi du 24 mai 1872*).

Il y a incompatibilité entre les fonctions des conseillers d'Etat et celle de parlementaire; en effet, d'après l'alinéa 5 de l'article 3 de la loi du 24 mai 1872, les membres du Conseil d'Etat ne pouvaient être élus au Parlement, cet article fut abrogé par la loi du 25 février 1875, mais cette incompatibilité se retrouve dans les lois électorales du 2 août 1871, art. 20, du 30 novembre 1875, art. 8 et 11; du 10 août 1871, art. 10; du 30 juillet 1874, art. 3, et du 5 avril 1884, art. 33 et 34.

En ce qui concerne les ministres, il n'y a pas de dispositions formelles, mais comme ces deux fonctions sont par nature incompatibles, chaque fois que des conseillers d'Etat furent nommés ministres, ils cessèrent d'ap-

partenir au Conseil (Béquet, § 93). Il en est autrement en ce qui concerne les sous-secrétaires d'Etat, car ces derniers n'encourent pas la responsabilité ministérielle, qui incombe à ces derniers (Béquet, § 94; *Pandectes françaises*, V^o Conseil d'Etat, n^o 286; Muel: *Gouvernement, Ministres et Constitution de la France*, n^o 531).

Enfin, les fonctions de conseillers en service ordinaire et extraordinaire sont incompatibles avec celles d'administrateurs de toutes compagnies privilégiées ou subventionnées par l'Etat (*art. 7, al. 3 de la loi du 24 mai 1872*). C'est ainsi qu'en France, il y a 4 sortes d'incompatibilités; les conseillers d'Etat en service ordinaire ne peuvent être nommés à des fonctions publiques qu'en satisfaisant aux trois conditions ci-dessus énumérées, ils ne peuvent être en même temps ni parlementaires, ni ministres, enfin, ils ne peuvent être administrateur de compagnies privilégiées ou subventionnées par l'Etat.

En Grèce, au contraire, nous observons quelques différences : en ce qui concerne les fonctions publiques et les mandats législatifs, la loi est muette; aucune incompatibilité n'est établie (seulement les conseillers d'Etat nommés ministres ne peuvent prendre part aux travaux du Conseil, tant qu'ils participent au pouvoir exécutif); de plus, l'incompatibilité relative aux emplois dans les Sociétés commerciales est beaucoup plus étendue, en Grèce; en effet, il y a incompatibilité non seulement pour toute collaboration avec des compagnies privilégiées ou subventionnées par l'Etat (comme en France) mais aussi pour toute société ou entreprise commerciale en général. Enfin, la loi grecque prescrit

que les professeurs de l'Université en même temps membres des conseils administratifs des ministères cessent ces dernières fonctions et sont remplacés, ainsi qu'il est prévu, par leurs suppléants légaux. Pareille disposition n'existe pas en France.

§ 8 — Les avocats au Conseil d'Etat

SOMMAIRE

SILENCE DE L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 ET DE LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 SUR LES AVOCATS; ÉTUDES DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX AVOCATS DANS LES LOIS DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET DU 24 DÉCEMBRE 1928. — EN FRANCE, LES AVOCATS A LA COUR DE CASSATION ET AU CONSEIL D'ÉTAT. — LÉGÈRE DIFFÉRENCE ENTRE LES DEUX PAYS.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 ne dit rien sur les avocats au Conseil d'Etat, la Constitution du 17 novembre 1864 non plus; cette dernière, d'ailleurs, ne pouvait faire autrement, car le Conseil d'Etat qu'elle instituait n'avait alors que des attributions très réduites et ne s'occupait que de la préparation des lois.

La loi du 16 septembre 1914 disposait dans son article 26 : « Les particuliers dans leur procédure devant le Conseil d'Etat sont assistés d'un avocat auprès de l'Aréopage, conformément à l'article 36 de la loi de février 1835 concernant ces avocats ; seuls sont dispensés de l'assistance d'un avocat les fonctionnaires attachés quant devant le Conseil des mesures disciplinaires prises à leur égard. » L'article 27 de la loi du 24 décembre 1928, organisant le Conseil d'Etat tel qu'il fonctionne actuellement, reproduit mot pour mot cette dis-

position, en ajoutant pourtant que les professeurs et les chargés de cours des Facultés de Droit peuvent également exercer la profession d'avocats au Conseil d'Etat, ainsi que les maîtres des requêtes retirés du Conseil et deux années après la cessation de leurs fonctions.

En France, auprès du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, il y a un ordre particulier d'avocats ayant le monopole des affaires devant ces juridictions ; il existe comme dans l'autre barreau, un Conseil de l'ordre ayant des attributions disciplinaires et composé d'un président et de 9 membres (*art. 8 du Décret du 10 septembre 1817*) élus pour trois ans et renouvelable par tiers chaque année. (*Art. 9 du Décret du 10 septembre 1817.*)

Ces avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation sont nommés après trois ans de barreau près d'une Cour d'appel ou d'un tribunal civil, après avoir satisfait à un examen oral et écrit et après un avis favorable du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, au sujet de leur admission. Ils sont astreints au serment et versent un cautionnement et un droit d'inscription. (*Block Dictionnaire de l'Administration française, V^o Avocats au Conseil d'Etat. — Pandectes françaises, V^o Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, n^{os} 23 à 26 et n^{os} 111 et suivants.*) Ils ont le monopole de plaider devant le Conseil d'Etat. (*Art. 4 du Décret du 22 juillet 1908.*)

Sur ce point, les deux législations sont à peu de chose près identiques : en France, comme en Grèce (excepté les professeurs et les maîtres des requêtes deux ans

après leur cessation de fonction au Conseil d'Etat), il y a un ordre d'avocats ayant le monopole des plaidoiries aussi bien au Conseil d'Etat qu'à la Cour de Cassation et à l'Aréopage (la Cour de Cassation grecque).

§ 8. — Huissiers

SOMMAIRE

AUCUNE DISPOSITION DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 ET DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 RELATIVE AUX HUISSIERS; LES HUISSIERS DANS LES LOIS DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET DU 24 DÉCEMBRE 1928. — LES HUISSIERS EN FRANCE.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et la Constitution du 17 novembre 1864 ne contiennent rien au sujet des huissiers; seul, l'article 16, al. 3, de la loi du 16 septembre 1914 dispose à ce sujet que le président du Conseil d'Etat nomme autant d'huissiers que le service intérieur du Conseil et les audiences en nécessitent.

En France, il y a à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat huit huissiers audienciers chargés de la transmission des documents et des dossiers. (*Décret du 2 Brumaire an IV, art. 11, et Décret du 14 juin 1813, art. 15.*)

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

Nous exposerons méthodiquement les attributions du Conseil d'Etat en Grèce, telles qu'elles furent appliquées en 1833, 1864 et 1914; puis telles qu'elles existent aujourd'hui (*loi du 24 décembre 1928*).

Nous ferons suivre cet exposé d'un résumé succinct des attributions du Conseil d'Etat en France pour pouvoir comparer les deux institutions et relever leurs points communs et leurs différences.

Nous diviserons les attributions du Conseil d'Etat en trois catégories :

- § 1. — Attributions consultatives et préparation des projets de lois et des règlements ;
 - § 2. — Attributions administratives ;
 - § 3. — Attributions juridictionnelles
-

§ 1. — Attributions consultatives et rôle de préparation des projets de lois et des règlements

SOMMAIRE

L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835: CARACTÈRE OBLIGATOIRE ET FACULTATIF DE SES ATTRIBUTIONS.

CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864; EN THÉORIE: PRÉPARATION DES PROJETS DE LOIS ET DES RÈGLEMENTS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT; CAS DE COLLABORATION AVEC LE POUVOIR LÉGISLATIF, EN PRATIQUE: IMPOSSIBILITÉ DE CETTE PRÉPARATION CAUSÉE PAR LA BRIÈVETÉ DU DÉLAI IMPATI AU CONSEIL POUR Y PROCÉDER.

RÉVISION EN 1911 DE LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864: LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES TROIS COMMISSIONS CHARGÉES DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE; DIVERGENCE DE VUES MAIS BUT UNIQUE; RÉDACTION DÉFINITIVE DES ARTICLES 57, AL. 2, 83, AL. 1, 84, 84 *bis*. — LA PRÉPARATION DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DANS LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928: SUPPRESSION DE LA PRÉPARATION DES PROJETS DE LOIS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT; MAINTIEN DE LA PRÉPARATION DES RÈGLEMENTS. — EXAMEN RAPIDE DU CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS; SON RÔLE DANS LA PRÉPARATION DES LOIS ET SURTOUT DES RÈGLEMENTS; CLASSIFICATION DES RÈGLEMENTS; ABSENCE EN GRÈCE D'UNE TELLE CLASSIFICATION; FAIBLE IMITATION PAR LE LÉGISLATEUR GREC DU CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS; PRÉPARATION DES RÈGLEMENTS PAR LA SECTION UNIQUE EN GRÈCE; DIFFICULTÉS POUR LE CONSEIL D'ÉTAT GREC DE S'ACQUITTER CONVENABLEMENT DE CETTE TÂCHE; L'ABANDON DE LA PRÉPARATION DES PROJETS DE LOIS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT EST INFINIMENT REGRETTABLE.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, les attributions consultatives du Conseil d'Etat, dont le principe avait déjà été admis par une ordonnance de 1833, se divisaient en attributions obligatoires et facultatives. Examinons les séparément.

Avant de promulguer les lois, le Gouvernement était obligé de demander l'avis du Conseil avant toute création, abrogation ou modification de lois civiles et pénales; il devait agir de même pour l'interprétation des lois. En cas d'urgence, le Gouvernement pouvait se dispenser de recourir à l'avis du Conseil, mais à condition de lui communiquer les lois aussitôt qu'elles étaient publiées.

Pour le professeur Angelopoulos, le Conseil d'Etat détenait le droit d'interpréter officiellement toutes les lois sans aucune distinction; mais l'article 29 de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 ne vise que les lois civiles et pénales. Il donne seulement au Conseil la faculté de faire connaître son avis, et par suite ne lui confère pas un droit d'interprétation officielle.

Cet article 29 tire son origine des articles 38, 40, 42, 44 de la loi française du 22 frimaire, an VIII, d'après laquelle le Conseil d'Etat, à la requête des consuls, devait interpréter les lois, lorsque des difficultés dans l'application se présentaient. L'opinion du Conseil d'Etat était alors approuvée par le premier Consul, publiée dans le bulletin des lois, et avait force de loi, si dans les 10 jours de la publication, elle n'était pas attaquée comme anti-constitutionnelle (Béquet, n° 13 *in fine*). La doctrine jugea ces dispositions illégales en leur reprochant notamment de violer la maxime *Cujus est condere*

legem ejus est interpretari (Sérigny, *Organisation et compétence*, tome I).

Toutes les fois que le Conseil rendait son avis sur des projets de lois et ordonnances, il devait être inséré dans leur texte que le Conseil avait bien été entendu; cette disposition d'ailleurs n'était pas toujours observée. (*J. Aravantinos, Droit Constitutionnel Grec, tome I, § 8. n° 13; Arrêt n° 17 de l'Aréopage de 1854 dans Peira Ioanides, page 2.602.*) Le gouvernement se voyait encore tenu de solliciter l'avis du Conseil dans les cas suivants :

1° Avant toute publication de loi portant création ou modification d'impôts ;

2° Sur les lois relatives à l'accroissement ou à l'amortissement de la dette publique (art. 34) ;

3° Sur les lois de naturalisation (art. 42).

L'avis du Conseil d'Etat était facultatif pour le gouvernement dans les cas suivants :

1° Lois organiques (article 30) ;

2° Lois sur les relations de l'Eglise et de l'Etat (article 31) ;

3° Lois de budget et la loi de finances, qui y est annexée (art. 33) ;

4° Loi sur la vente des biens du domaine privé de l'Etat et les Ordonnances s'y rattachant (art. 35) ;

5° Lois sur le contrôle du budget, l'amortissement de la dette et les recettes publiques (art. 37 et 38) ; pour les lois sur les recettes publiques, le roi choisissait chaque année parmi les conseillers d'Etat deux inspecteurs de l'amortissement de la dette publique chargés d'éclairer

le Conseil et de lui fournir tous les renseignements nécessaires (*Ordonnance du 6 février 1834, art. 21, et sur l'organisation des Caisses publiques, art. 39*) ;

6° Lois imposant aux ministres l'obligation de fournir chaque année des rapports généraux sur les administrations de leur département (*art. 13 de l'Ordonnance du 3-15 avril 1833 sur la Constitution des secrétaires. Art. 40 de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835*) ;

7° Demandes des particuliers adressées au roi, renvoyées par lui au Conseil, et renfermant des plaintes contre des actes des ministres portant atteinte à la liberté individuelle ou la propriété privée (*art. 41, alinéa 1*) ;

8° Autorisations accordées par l'Administration aux fins de poursuivre devant les juridictions pénales les fonctionnaires publics pour crime ou délit dans l'exercice de leurs fonctions, conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle, d'après lequel aucun fonctionnaire administratif ne peut être poursuivi pour délit ou crime concernant son service sans la permission du gouvernement. (*Cet article 28 est abrogé par l'article 19 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée le 1^{er} janvier 1911, art. 33*) ;

9° Demandes concernant les arrestations de personnes condamnées pénalement en exécution des articles 565 à 568 du Code d'instruction criminelle (*art. 44*) ;

10° Enfin sur toutes sortes de questions importantes pour lesquelles le roi réclamerait l'avis du Conseil d'Etat (*art. 45*).

Dans tous ces cas, l'avis du Conseil d'Etat était sim-

plement consultatif et ne s'imposait en aucune manière au gouvernement qui restait libre d'agir à sa guise. Ces avis consultatifs étaient rendus par l'Assemblée générale de la majorité des membres présents après discussion préalable dans les sections compétentes, c'est-à-dire celles qui statuaient sur des projets de lois civiles et pénales.

Voyons maintenant les attributions consultatives du deuxième Conseil d'Etat organisé par la Constitution du 17 novembre 1864. C'étaient d'ailleurs les seules attributions qu'il possédait :

Son rôle était purement consultatif, il n'était chargé que de la préparation et du contrôle des projets de lois et des règlements.

Cette Constitution supprima le Sénat, la Chambre des députés subsistait donc seule. Comme on craignait que les lois votées par cette unique assemblée ne fussent pas élaborées avec la réflexion nécessaire, et qu'elles ne deviennent à la longue, des lois incohérentes et incompatibles avec l'ensemble de la législation en vigueur, les partisans du Conseil d'Etat songèrent tout particulièrement à le faire coopérer à l'œuvre législative de la Chambre et à ne lui donner que des attributions consultatives lui permettant de donner son avis sur la préparation des projets de lois et des règlements. (*Cf. J. Aravantinos, Droit Constitutionnel de la Grèce, page 479, note 187 in fine.*)

Tous les projets de lois d'initiative gouvernementale et tous les projets de lois d'initiative parlementaire, devaient, si la Chambre en admettait le principe, être

renvoyés à l'examen du Conseil d'Etat. De plus, la Chambre pouvait, si elle le jugeait utile, modifier les projets revenus du Conseil d'Etat et les lui renvoyer de nouveau; le Conseil d'Etat prenait connaissance de ces projets et exprimait son avis dans un exposé détaillé, qu'il faisait parvenir à la Chambre dans les 10 jours à dater de la réception des projets. Si le Conseil d'Etat le jugeait nécessaire, il pouvait demander la prorogation du délai à la Chambre, et celle-ci avait la faculté de l'allonger de 5 jours; si à l'expiration de ce délai de 15 jours, le Conseil d'Etat ne soumettait pas à la Chambre son avis, la Chambre pouvait alors passer outre pour suivre la discussion, et voter (*art. 84 de la Constitution du 17 novembre 1864*).

De toutes les dispositions de la Constitution du 17 novembre 1864, il résulte que les attributions du Conseil d'Etat ne concernaient ni la rédaction, ni la préparation des décrets réglementaires en général, ni le contentieux administratif. Ces attributions assez réduites étaient les suivantes :

1° La rédaction des projets de lois, si un ministre en chargeait le Conseil d'Etat.

Remarquons qu'aucune disposition constitutionnelle n'obligeait le ministre à recourir au Conseil d'Etat pour cette rédaction;

2° L'étude et la préparation des projets gouvernementaux et des propositions dûs à l'initiative parlementaire qui n'avaient pas été examinés auparavant par le Conseil d'Etat. A cet effet, après le vote du principe d'un projet de loi par la Chambre, il devait être renvoyé au

Conseil pour que celui-ci étudia et proposa les modifications qu'il jugerait nécessaires;

3° Réexamen d'un projet de loi renvoyé à la Chambre et renvoyé par celle-ci au Conseil d'Etat.

Ce rôle attribué au Conseil d'Etat par la Constitution de 1864 devait être en pratique très difficile à exercer, et alla même jusqu'à disparaître complètement; en effet, la Chambre, très jalouse de ses attributions, ne voulait que très rarement renvoyer au Conseil d'Etat des projets déjà examinés par lui, ainsi qu'il est prévu au 3° des cas énumérés ci-dessus; de plus, responsable de toute façon devant la Chambre, et n'étant pas obligé de demander le concours du Conseil pour les projets qu'il déposait, le gouvernement n'associait que très rarement le Conseil d'Etat à leur préparation. C'était seulement dans le deuxième cas que la participation du Conseil était nécessaire, mais dans la Constitution elle-même, il se trouvait une disposition rendant le plus souvent illusoire ce recours à l'avis du Conseil d'Etat: en effet, la Constitution fixait un délai très court, de 15 jours au maximum pour l'examen, auquel devait procéder le Conseil d'Etat; s'il laissait ce laps de temps s'écouler sans faire connaître les résultats de son examen critique et de ses travaux, la Chambre, de plein droit, reprenait son entière liberté, passait outre et votait le projet en cause; il est clair que ce délai (*bien qu'il put être porté à 15 jours sur demande du Conseil d'Etat à la Chambre*) était notoirement insuffisant, surtout lorsqu'il s'agissait de projets de grande importance (lois organiques, codification, lois scolaires, etc...).

Passons maintenant aux attributions consultatives du Conseil d'Etat dans sa troisième forme, tel qu'il fut organisé par la loi de 1911 révisant la Constitution de 1864.

Nous savons que trois Commissions avaient été chargées de préparer cette révision constitutionnelle, nous allons d'abord exposer les opinions de ces Commissions au sujet des attributions consultatives du Conseil d'Etat avant de citer les articles de lois s'y référant.

La première Commission, composée de 5 membres et représentant le parti Rhali, dont le rapport fut soumis à la Chambre le 25 septembre 1910, proposait ainsi la rédaction de l'article 84 : « Après décision du Conseil
« des ministres, le Conseil d'Etat peut se voir charger de
« la préparation ou du contrôle de certains projets de
« lois. Les projets qui n'ont pas été préparés par le
« Conseil d'Etat, ainsi que les propositions de lois d'initiative parlementaire, dont le principe a été admis par
« la Chambre, sans qu'un vote sur le fond soit intervenu,
« sont renvoyés obligatoirement au Conseil d'Etat; lorsqu'ils sont de retour, la Chambre peut les modifier à
« nouveau et les lui soumettre une deuxième fois, le
« Conseil d'Etat les réexamine alors et comme la première fois communique son opinion à la Chambre dans
« un exposé détaillé et dans un délai de 15 jours. En
« cas d'urgence, la Chambre peut réduire ce délai à
« trois jours; et si le Conseil d'Etat ne peut s'exécuter
« dans les 7 jours, la Chambre, sans attendre son exposé,
« est libre de continuer la discussion et de voter. Le rôle
« du Conseil d'Etat a un caractère purement consultatif;
« mais aucune Ordonnance royale, complétant une loi

« ou prescrite simplement par une loi, ne peut être
« publiée sans l'approbation du Conseil d'Etat demandée
« par le ministre intéressé. »

La deuxième des 5 Commissions préparant la Constitution de 1864 comprenait tout le Conseil des ministres sous la présidence de M. Venizelos; dans son rapport soumis à la Chambre le 26 janvier 1911, elle déclarait notamment que le Conseil d'Etat en tant que corps préparateur des projets de lois, devait être considéré comme un complément indispensable du pouvoir législatif, car ce pouvoir — et c'était là une raison de plus — était détenu par une seule Chambre dont le travail laissait à désirer à de multiples égards. Le rétablissement du Conseil d'Etat est aujourd'hui désiré ardemment par toute la nation, mais beaucoup sont d'avis d'étendre ses attributions, et de ne point lui assigner seulement le rôle préparation des projets de lois et des ordonnances et de simple corps consultatif.

Le même rapport de la deuxième Commission proposait ainsi qu'il suit la rédaction des articles 83, al. 1, 84 et 84 *bis*:

Art. 83, al. 1 : « Un corps consultatif et administratif
« est constitué; il est appelé Conseil d'Etat, il siège à
« Athènes et a pour attributions : la préparation et le
« contrôle des projets de lois et ordonnances sans distin-
« guer celles ayant force de lois et celles rendues en exé-
« cution d'une loi. » (A cette époque, le roi participait à
l'exercice du pouvoir législatif.)

Art. 84: « Après décision du Conseil des Ministres, la

« prépaartion et le contrôle des projets de lois présen-
« tés à la Chambre par le Gouvernement sont confiés au
« Conseil d'Etat. Les projets de lois provenant du Gou-
« vernement qui n'ont pas été préparés par le Conseil
« d'Etat, ainsi que les propositions de lois d'initiative
« parlementaire, dont la Chambre a voté le principe,
« sont renvoyés obligatoirement par la Chambre au Con-
« seil d'Etat. De même, la Chambre peut renvoyer de
« nouveau au Conseil d'Etat tous les projets de lois modi-
« fiés par elle après un premier examen du Conseil. »

Art. 84 bis: « Le Conseil d'Etat ayant reçu les projets
« de lois qui lui ont été transmis par la Chambre, en
« étudie les dispositions et communique son opinion à la
« Chambre dans un exposé détaillé dans les 15 jours;
« exceptionnellement, en cas d'urgence, la Chambre peut
« réduire ce délai jusqu'à trois jours; si le Conseil d'Etat
« n'a pas soumis à la Chambre son opinion dans le délai
« ainsi réduit, la Chambre peut poursuivre la discussion
« du projet et le voter. Aucune ordonnance royale ne
« peut être publiée sans que le ministre compétent ne
« demande son avis au Conseil, qui doit le fournir dans
« un délai de huit jours, pouvant en cas de circonstances
« urgentes, être réduit à trois; ce délai une fois expiré,
« si le Conseil n'a pas fait connaître son opinion, l'ordon-
« nance est publiée sans aucune autre formalité. »
*(Remarquons que cet article 84 bis ne fixait pas de délai
pour la préparation ou le contrôle des projets de lois
d'initiative gouvernementale avant leur dépôt sur le
bureau de la Chambre.)*

La troisième de ces Commissions était composée de

30 membres sous la présidence de M. Dragoumis; son rapport fut soumis à la Chambre le 25 avril 1911. Il contenait les appréciations suivantes : en principe, aucun projet de loi ne peut être voté par la Chambre, s'il n'a subi une préparation spéciale. Pour que ce projet soit le fruit d'une étude sévère et minutieuse, deux manières de procéder bien distinctes seraient employées :

1° Ou bien tout projet de loi émanant du Gouvernement devait être renvoyé par le Conseil des ministres au Conseil d'Etat pour y être examiné avant d'être soumis à la Chambre (art. 83) ; après cela la Chambre pouvait sans aucun autre travail préparatoire effectué par une Commission, entreprendre le vote des articles du projet, conformément à la disposition de l'article 57 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911.

2° Ou bien si le projet était déposé directement à la Chambre, cette dernière pouvait le renvoyer au Conseil d'Etat pour sa préparation définitive, ou après en avoir voté le principe seulement le renvoyer à une Commission parlementaire (art. 57, al. 2).

C'est ainsi qu'avant d'être voté par la Chambre, chaque projet de loi doit être l'objet d'une préparation minutieuse. On peut y déroger exceptionnellement, toutes les fois que la Chambre, dans des circonstances particulières, déclare un projet urgent, dans ce cas, l'Assemblée reprend immédiatement sa discussion et son vote (art. 57, al. 3).

La préparation du budget échappait au Conseil d'Etat. Cette exception se justifie tout d'abord par des considérations pratiques : le budget, en effet, présente un carac-

tère nettement politique, car dans le tableau des dépenses et des recettes qu'il renferme, se reflète, en quelque sorte, la politique du Gouvernement qui ne peut rien réaliser sans effectuer des dépenses; de plus, le Conseil d'Etat intervient dans la préparation des lois pour leur donner toute l'unité désirable tant au point de vue du fond que de la forme, mais cette considération n'a aucune valeur pour la loi de budget, qui n'est qu'un corollaire financier de la législation en vigueur, n'introduit en règle générale aucune règle de droit nouvelle et n'apporte aucun changement aux relations juridiques; dans une certaine mesure, le budget est simplement l'expression de la politique du gouvernement, et si le Conseil d'Etat pouvait s'immiscer dans sa préparation, il n'est pas douteux que certaines de ses vues iraient à l'encontre de celles du Gouvernement; des conflits graves surgiraient ainsi contre eux, préjudiciables à la bonne marche des affaires publiques; mais si, par exception, la loi de budget renferme de nouvelles dispositions légales pouvant avoir de grandes répercussions (*on peut citer comme exemple en France les articles 70, 71 du collectif de 1929 sur les Congrégations religieuses et l'article 67 sur la gratuité de l'enseignement secondaire dans la loi de budget de 1930*), dans ce cas, on en revient à la procédure normale et le Conseil d'Etat remplit son rôle de préparateur de projets de lois que nous avons examiné.

De plus, la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911 prévoyait, dans son article 60, que le budget ne serait pas voté immédiatement par la Chambre; une Commission très nombreuse devait l'examiner minutieu-

sement; ainsi la Chambre avant d'entreprendre le vote du budget a la faculté de s'éclairer, soit par l'examen de ses Commissions, soit par celui du Conseil d'Etat.

Après avoir exposé l'opinion des Commissions chargées de réviser en 1911 la Constitution du 17 novembre 1864, relativement aux attributions consultatives du Conseil d'Etat, nous devons terminer en donnant la rédaction définitive des articles déterminant ces attributions :

Art. 83: « Le Conseil des Ministres détermine les projets de lois émanant de lui, dont la préparation est confiée au Conseil d'Etat avant leur dépôt à la Chambre; de même, la Chambre peut soumettre au Conseil d'Etat les propositions de lois émanant de ses membres toutes les fois qu'elle le juge nécessaire; le projet n'est jamais renvoyé au Conseil d'Etat. »

Art. 84: « Le Conseil est consulté par le ministre compétent au sujet des règlements d'administration publique. Le même délai que pour les projets de lois est prescrit; ce délai une fois expiré, si le Conseil d'Etat n'a pas formulé son avis, le règlement est publié sans aucune autre formalité. » (Cet avis n'est pas obligatoire pour le ministre.)

Art. 57, § 2: « Une fois le principe d'une loi adopté par la Chambre, le projet est renvoyé à une Commission; s'il n'a pas été renvoyé auparavant, la Chambre a la faculté de le soumettre à l'examen du Conseil d'Etat, qu'elle en ait usé ou non; dès que le projet revient de la Commission, il est discuté article par article dans

« plusieurs séances, si c'est nécessaire, mais séparées par
« un intervalle de 48 heures. Si la Chambre estime qu'il
« y a urgence, elle ne renvoie pas le projet à une Com-
« mission et elle limite à 24 heures l'intervalle entre les
« séances consacrées à la discussion. »

Il nous faudrait maintenant examiner les attributions facultatives du Conseil d'Etat en ce qui concerne la préparation des lois dans la Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928 qui ont réorganisé pour la quatrième et dernière fois le Conseil d'Etat.

Nous n'aurons rien à dire à ce sujet, car le Conseil d'Etat actuel a perdu ces attributions.

Il ne s'occupe guère que de la préparation des règlements; mais à notre avis, c'est là une de ses attributions d'ordre administratif et c'est pourquoi nous l'étudions dans la partie qui lui est réservée.

Après avoir exposé les attributions consultatives du Conseil d'Etat en Grèce, jetons un regard sur la France, afin de pouvoir apporter quelques critiques au Conseil d'Etat hellénique, copié comme nous le savons sur le Conseil d'Etat français.

En France, le Conseil d'Etat donne son avis :

1° Sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui renvoyer;

2° Sur les projets de lois préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil (*loi du 24 mai 1872, art. 8; Béquet, § 162*); cette disposition a été souvent répétée (*Béq. § 174*); mais les Chambres peuvent également lui soumettre pour la deuxième fois des projets de lois émanant du Gouver-

nement et déjà présentés par lui une première fois au Conseil. (*Blanche, Dictionnaire général de l'Administration, V^o Conseil d'Etat, page 603; — Pandectes française, V^o Conseil d'Etat, page 400.*)

Les Chambres peuvent aussi soumettre au Conseil des projets examinés déjà par une Commission parlementaire, c'est ce qui se passe en pratique. Nous voyons par là que le Conseil d'Etat dans la mesure où il participe à la préparation des lois n'agit jamais de sa propre initiative, il ne peut donc pas proposer des modifications aux lois existantes. Son activité dont nous avons tracé les limites n'est déclanchée que par les Chambres ou par le Gouvernement, qui n'y sont d'ailleurs nullement obligées, et sont absolument libres de recourir ou non à sa collaboration; aussi fait-on appel très rarement à son concours et la rédaction des lois s'en ressent. (*Béq., § 173. — Moreau, Droit administratif, § 198.*)

Tel est le principe, mais il comporte des exceptions; la collaboration du Conseil est, en effet, parfois obligatoire pour les Chambres et le Gouvernement. Ainsi la loi du 5 avril 1884, article 5, et la loi du 11 juin 1880, article 2, prescrivent que les projets créant de nouvelles communes et autorisant la construction de chemins de fer d'intérêt local, sont obligatoirement soumis au Conseil d'Etat; le Gouvernement a la faculté de charger les Conseillers d'Etat (de préférence des Conseillers en service extraordinaire, quand il s'agit de questions économiques ou financières) de soutenir devant les Chambres les projets de lois renvoyés à l'examen du Conseil (*loi du 24 mai 1872, art. 8 infine; art. 6 de la loi du 16 juillet 1875;*

Aucoc, op. cit., page 149) ; il agit alors en pleine liberté, modifiant ou rejetant les projets de lois, mais en relatant toujours dans un exposé détaillé ses discussions, ainsi que les raisons de son attitude. Le Conseil peut également recourir à des personnalités compétentes, lorsqu'il le juge nécessaire (*Béq. § 175 à 177*).

Nous voyons par là que le rôle du Conseil d'Etat est purement consultatif et ne limite en aucune façon les prérogatives du pouvoir législatif. Son rôle est également consultatif pour toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République ou les Ministres (*loi du 24 mai 1872, art. 8*).

Après avoir exposé le rôle du Conseil d'Etat dans la préparation des lois, venons-en à la préparation des règlements (seuls les règlements émanant du chef de l'Etat nous intéressent).

Quels sont ces règlements? — Ce sont des décrets réglementaires, car tous les actes du chef de l'Etat portent le nom générique de décrets. Ils ont pour but d'assurer l'application des lois ou de créer des organisations administratives ou de régler les matières de police spéciale, car la police administrative générale n'appartient pas au chef de l'Etat.

Ils se divisent en trois catégories : les règlements d'administration publique, les règlements « en forme de règlements d'administration publique » et les règlements ordinaires.

1° Les règlements d'administration publique présentent trois caractères :

a) Ils complètent une loi ;

b) Ils sont prescrits par la loi elle-même, qui a voulu être complétée par eux ;

c) Ils font l'objet d'une délibération de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

2° Les règlements « en forme de règlements d'administration publique » font également l'objet d'une délibération de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat; ils diffèrent des précédents en ce que leur rédaction peut avoir été prescrite par une loi, mais ils n'ont pas pour but de compléter cette loi; le meilleur exemple qui puisse en être donné est celui des règlements organisant l'administration centrale des ministères; en effet, d'après l'article 16 de la loi de finances du 29 décembre 1882, ce devaient être des règlements « en forme de règlements d'administration publique », mais ils ne complètent en aucune manière cette loi et ne sont pas en quelque sorte soudés à elle. D'ailleurs cette deuxième forme peut être donnée par le Gouvernement à n'importe quel règlement dans le seul but d'en faire l'objet d'une délibération de l'Assemblée générale du Conseil: les Ministres, en effet, ont le droit de renvoyer les affaires importantes à l'examen de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat (*Décret du 3 avril 1886, art. 7, n° 27*).

Cette définition des règlements « en forme de règlements d'administration publique » qui est celle de M. Hauriou, est critiquée par M. Moreau (*Droit administratif*, page 145), pour lequel, seuls les actes individuels et non les règlements peuvent faire l'objet de règlement en forme de règlement d'administration publique.

Mais en faveur de la définition de M. Hauriou, les

exemples abondent; en plus de celui que nous avons cité plus haut (administration centrale des ministères) nous nous bornerons à indiquer les règlements d'eau qui sont des règlements en forme de règlements d'administration publique, bien que n'étant pas des actes individuels (*loi du 8 avril 1898, art. 9*).

Les règlements ordinaires ne sont pas soumis à l'Assemblée générale, mais ils peuvent faire l'objet de délibérations de telle ou telle section du Conseil d'Etat ou des Conseils techniques, tel que le Conseil des Ponts et Chaussées et le Conseil Supérieur de l'Instruction publique, etc...

Les deux premières catégories, c'est-à-dire les règlements d'administration publique et les règlements en forme de règlement d'administration publique sont des décrets du pouvoir exécutif, mais les premiers seuls ont pour but l'application d'une loi déterminée, les autres règlent la manière d'après laquelle doivent être appliquées les lois, c'est là une différence importante, surtout en ce qui concerne l'action du Conseil d'Etat, car d'après le décret du 3 avril 1866, art. 7, al. 7, les règlements d'administration publique sont étudiés par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en séance publique, tandis que les décrets en forme de règlement d'administration publique sont soumis à l'examen de la seule section compétente. (*Voir à ce sujet Ducroc, Cours de Droit administratif, tome I, n° 71; Barthélemy, Traité de Droit administratif, 1930, page 97; Dufour-Daudière, tome I, n° 50-60-63; NN. Sarripos, Droit Constitutionnel Grec de 1912, § 38, n° 73*), de plus, un recours en annulation est

autorisé contre les décrets en forme de règlement d'administration publique devant la section contentieuse du Conseil d'Etat, au profit des particuliers lésés, mais il ne peut jouer contre les règlements d'administration publique (*Laferrière, tome II, page 11; Béquet, § 188*).

Pour ces deux catégories de décrets, le Gouvernement est obligé de consulter le Conseil d'Etat, il doit soumettre à son appréciation les projets de décret avant leur publication, mais il n'est pas lié par son avis (*Dufour, tome I, n° 182; Sérigny, Droit Public, tome I, n° 94; Arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 1887*); d'ailleurs il est excessivement rare que le Gouvernement n'ait pas adopté l'avis du Conseil d'Etat, lorsque ce dernier modifiait ou repoussait des décrets (*Béquet, § 186*).

Le Conseil s'occupe aussi de la préparation des décrets ordinaires, sans que le Gouvernement soit d'ailleurs obligé de le consulter à ce sujet (*Arrêts du Conseil d'Etat du 30 juillet 1880 et du 30 mai 1884*) à moins qu'une loi spéciale ou un règlement d'administration publique ne l'exige formellement (*Béquet, § 189*); ces décrets sont soumis à l'Assemblée générale du Conseil et ordinairement ils font l'objet de délibérations des sections compétentes, et dans les trois cas que nous allons énumérer, d'une délibération de l'Assemblée générale du Conseil :

1° Toutes les fois qu'il s'agit de règlements d'administration publique à la suite d'une délégation législative;

2° Toutes les fois qu'il s'agit d'un décret spécial qui, en exécution d'une disposition formelle de la loi, doit prendre la forme « de règlement d'administration publique »;

3° Toutes les fois qu'une délibération de l'Assemblée

générale l'exige, conformément au règlement intérieur du Conseil (*art. 10, al. 4 de la loi du 24 mai 1872*).

Telles sont les attributions consultatives du Conseil d'Etat en France et son rôle de préparation des projets de lois et des règlements.

Nous allons maintenant comparer les institutions des deux pays, afin de pouvoir porter un jugement sur le Conseil d'Etat grec, seulement sur les points que nous étudions dans le présent paragraphe.

Le Conseil d'Etat organisé en 1833 avait des attributions consultatives qui étaient, soit obligatoires, soit facultatives.

1° Elles étaient obligatoires :

A. Pour toute création, abrogation ou modification de lois civiles ou pénales et pour toute interprétation des lois en général;

B. Dans trois cas énumérés plus haut.

2° Elles étaient facultatives dans de nombreux cas. dont nous avons également donné une énumération.

Le Conseil d'Etat organisé en 1864 possédait seulement les attributions consultatives; il ne faisait que préparer des projets de lois et règlements, cela toutes les fois :

a) Qu'un ministre le chargeait de rédiger un projet de loi ;

b) Qu'un député soumettait à la Chambre une proposition de loi (elle devait être renvoyée en effet au Conseil d'Etat);

c) Que la Chambre aurait renvoyé au Conseil d'Etat

pour la deuxième fois un projet modifié par elle après un premier examen du Conseil.

Le Conseil d'Etat organisé en 1911-1914 avait aussi des attributions consultatives et il préparait les projets de lois (à l'exception de la loi du budget) et les règlements.

Enfin, les attributions consultatives du Conseil d'Etat actuel, organisé en 1927-1928, se bornent à la rédaction des règlements; c'est donc pour la première fois qu'on supprime en Grèce au Conseil d'Etat son rôle de préparation des projets de lois.

En France, le Conseil d'Etat examine :

1° Les projets de lois d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui soumettre ;

2° Des projets préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'Etat ;

3° Tous les règlements d'administration publique, tous les règlements en forme de règlements d'administration publique, les décrets ordinaires qu'une loi ordonne de soumettre à l'examen du Conseil d'Etat.

Nous remarquons qu'en France :

1° Il y a possibilité de confier au Conseil d'Etat la préparation des lois ;

2° Il y a une classification rationnelle des décrets destinée à mettre à part les décrets ordinaires et de moindre importance, dont il n'est guère nécessaire que le Conseil d'Etat s'occupe ; c'est donc une économie de temps appréciable pour celui-ci.

Sur le premier point envisagé dans notre première remarque, dans le courant du XIX^e siècle, et au début du

xx^e, le législateur s'est inspiré assez profondément des dispositions de la loi française; sur le second point au contraire, il n'a pas procédé de même, et il n'a pas suivi le législateur français dans la classification des règlements qu'il avait établie.

Le législateur grec contemporain marque la même tendance; au lieu de continuer l'imitation réalisée partiellement au xix^e et au début du xx^e siècle, ce qui aurait été tout naturel, étant donné qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi de 1928 que le Conseil d'Etat grec sous sa forme actuelle devait être une copie du Conseil d'Etat français (*déclaration formelle en ce sens de M. Venizelos, séance de la Chambre du 26 novembre 1928*); il n'en fut rien, et il n'a pas reproduit la classification française capitale, divisant les règlements en trois catégories, dont les deux plus importantes et une partie de la troisième sont préparés par le Conseil d'Etat. Bien plus, le législateur grec s'est encore éloigné du Conseil d'Etat français en commettant, à notre avis, ces deux erreurs: il a dessaisi le Conseil d'Etat hellénique de la préparation des lois, abandon inconcevable et dangereux par les répercussions néfastes qu'il exercera sur la législation à venir; en second lieu, il a soumis en bloc tous les décrets à l'examen du Conseil d'Etat, et cette tâche énorme est dévolue à une seule section qui non seulement n'y peut suffire, mais doit encore s'occuper des recours des fonctionnaires; un examen superficiel des décrets et un embouteillage constant seront les conséquences inévitables de cette organisation.

Les créateurs du Conseil d'Etat actuel sont bien for-

cés d'admettre la justesse de cette critique, que nous ne sommes pas d'ailleurs les seuls à formuler, relative à la préparation des décrets, et ils n'apportent aucune réfutation sérieuse; en revanche, pour ce qui de la préparation des lois, ils prétendent que le Sénat et la Chambre s'en acquitteront fort bien et qu'il est inutile de confier cette tâche au Conseil d'Etat.

Nous ne pouvons admettre cette opinion, car les Chambres ne rédigent pas sérieusement les projets de lois, elles se contentent de les examiner superficiellement et de voter; la majorité de leurs membres changent à chaque législature et fait preuve d'une incompétence flagrante. Le Conseil d'Etat au contraire possède le personnel fixe, d'une grande compétence, et il aurait pu rendre les plus grands services; à ce propos le législateur grec ne saurait assez se pénétrer des idées de nos éminents Maîtres de la Faculté de Paris qui se plaignent de la mauvaise rédaction des lois actuelles en France, et désireraient voir rendre au Conseil d'Etat son véritable rôle : la préparation des lois. Que dit à ce sujet la Grèce ? Nous avons suffisamment insisté dans notre historique sur l'incohérence de la législation de notre pays à l'heure présente pour ne plus y revenir ici ; mais le législateur de 1927 et de 1928, qui a rétabli le Conseil d'Etat, s'en est-il aperçu ? car avoir confiance en un Sénat nouvellement créé au point de le charger de la préparation des lois, en ôtant cette préparation au Conseil d'Etat, c'était se contenter de bien peu et n'être vraiment pas exigeant.

§ 2. — Attributions administratives

SOMMAIRE

L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1935; LE CONSEIL D'ETAT STATUANT COMME AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DÉLIBÉRANTE; SES ATTRIBUTIONS. — LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864, SUPPRESSION DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT. — LA RÉVISION EN 1911 DE LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 ET LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914; LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES TROIS COMMISSIONS CHARGÉES DE LA RÉVISION; LES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT RÉDUITES A LA SURVEILLANCE DES FONCTIONNAIRES. — LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928 (REPRODUISANT EN GRANDE PARTIE LA LOI DE 1914). — EXAMEN SOMMAIRE DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT EN FRANCE. — SES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES GÉNÉRALES ET SPÉCIALES, LEUR MULTIPLICITÉ. — EXAMEN CRITIQUE DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT HELLÉNIQUE; COPIE DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS SUR UN SEUL POINT: HAUTE POLICE ADMINISTRATIVE TOMBÉE AUJOURD'HUI EN DÉSUÉTUDE.

Les attributions administratives du Conseil d'Etat de 1833, époque où il fut organisé pour la première fois, étaient peu importantes. En cette nouvelle matière, le Conseil d'Etat ne donne pas de consultations, mais il statue et ses décisions ont de plein droit la forme et la force de l'acte administratif; à ce sujet, nous pou-

vons distinguer deux parties dans l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 organisant le Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de la loi de 1833.

Le roi faisait examiner par le Conseil les plaintes des particuliers adressées, soit au Conseil des ministres, soit à lui-même (*en France, c'est le recours gracieux*), contre des actes de l'administration portant atteinte à la liberté individuelle ou à la propriété privée et soustraites à la compétence des tribunaux ordinaires et des tribunaux administratifs; le Conseil d'Etat statuait en dernier ressort sur ces demandes à la place du roi (al. 2, art. 41), l'Ordonnance ne précisait pas davantage, mais il est évident que si le Conseil d'Etat donnait satisfaction aux plaignants en tout ou partie, il réformait les actes administratifs incriminés; dans le cas contraire, la demande était purement et simplement rejetée.

Une telle attribution avait un caractère purement administratif; ici le Conseil d'Etat agit non pas en tant que tribunal, mais en tant qu'autorité administrative; contre ces décisions, rendues au nom du roi, aucune voie de recours ordinaire ou extraordinaire n'était possible, aussi terminaient-elles toujours leurs libellés par cette expression : « par décision définitive ».

Le Conseil d'Etat en tant qu'autorité administrative statuait sur la nécessité des expropriations pour cause d'utilité publique, sans que sa décision puisse être l'objet d'une voie de recours ordinaire ou extraordinaire. A ce sujet, le professeur G. Angelopoulos estime que le Conseil d'Etat agissait alors comme tribunal administratif, car l'ordonnance chargeait le Conseil non pas de fixer

l'indemnité d'expropriation, mais seulement de déclarer qu'il y avait utilité publique; une fois encore, nous ne nous rallions pas à cette opinion de l'éminent juriste, et nous pensons qu'il faut voir là une attribution purement administrative (*Cf Ordonnance du 7 mai 1837 sur la compétence des tribunaux ordinaire, art. 1^{er} al. 4*); en France, en effet, c'était le Conseil d'Etat qui déclarait d'utilité publique une expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841 et à l'arrêté de la Chambre du 25 décembre 1852 (*Pandectes françaises, Répertoire V^o Expropriation*), il n'accomplissait alors qu'un acte administratif.

L'Assemblée plénière du Conseil d'Etat était seule compétente pour statuer définitivement sur les plaintes qui lui étaient soumises contre des actes administratifs dont ni le roi ni les tribunaux ordinaires, ni la section du contentieux, ne pouvaient connaître; conformément à l'article 41 le roi rendait sa décision après avoir entendu l'exposé d'une Commission composée de trois conseillers en service ordinaire.

Le Conseil d'Etat organisé en 1864 n'avait pas d'attributions administratives, il ne s'occupait que de la préparation des projets de lois et des règlements. Nous ne pourrions donc l'examiner ici, car nous avons étudié ses attributions dans le paragraphe premier du présent chapitre.

Nous arrivons maintenant au Conseil d'Etat sous sa troisième forme, telle qu'il fut rétabli et organisé en 1911.

Examinons d'abord les travaux préparatoires :

Il apparaîtrait très nettement que l'on a voulu réduire ces attributions administratives au maintien de la discipline parmi les fonctionnaires et à leur surveillance; cette considération était le principal argument des partisans du rétablissement du Conseil d'Etat; des inspecteurs attachés au Conseil et faisant partie du personnel auxiliaire exerçaient une surveillance régulière sur les fonctionnaires des branches de l'administration, dont ne s'occupait pas le corps des inspecteurs spéciaux créés déjà depuis longtemps.

La Commission représentant le parti Rhali, une des Commissions chargées de l'organisation du Conseil d'Etat, dans son rapport soumis à la Chambre le 5 septembre 1910 exprimait les idées suivantes :

« La titularisation des fonctionnaires publics n'est pas
« absolue et n'empêche pas d'exercer sur eux une sur-
« veillance disciplinaire; bien plus, elle peut être sup-
« primée dans des cas exceptionnels pour tel ou tel
« fonctionnaire lorsque l'intérêt de l'administration
« l'exigerait, et c'est le Conseil d'Etat qui s'en char-
« gerait. »

Dans cet esprit, la Commission proposa de reproduire l'article 102 de la Constitution de 1864 relatif à la titularisation des fonctionnaires publics et à leur surveillance par le Conseil d'Etat (supprimé en 1865); elle proposait la rédaction suivante :

« Les fonctionnaires publics sont titularisés tant que
« les services auxquels ils appartiennent sont existants,
« le cas de destitution par une décision judiciaire étant
« mis à part; les fonctionnaires ne peuvent être promus

« à d'autres fonctions, changés de résidence, ou révo-
« qués qu'après la décision d'un Conseil spécialisé dans
« chaque ministère. Le Ministre intéressé peut attaquer
« ces décisions devant le Conseil d'Etat dans les cinq
« jours de leur publication au *Journal Officiel*. »

Dans son rapport présenté à la Chambre le 25 janvier 1911, la deuxième Commission présidée par M. Venizelos était d'avis de compléter la surveillance exercée par les Conseils privés (art. 102) en donnant également au Conseil des attributions de surveillance disciplinaire sur les fonctionnaires publics, les magistrats y compris; voici textuellement l'opinion de la Commission au sujet de l'article 102 :

« Cet article qui consacre la titularisation des fonction-
« naires publics a paru nécessaire pour remédier à cer-
« taines imperfections de notre régime politique et a été
« édicté par l'expérience acquise à ce sujet; l'applica-
« tion intégrale du principe, dont s'inspire l'article 102,
« est désirable, particulièrement en raison de l'absence
« des conseils spéciaux dans certains services publics.
« Nous proposons la rédaction suivante :

« Dès que le Conseil d'Etat entrera en vigueur, les
« fonctionnaires publics sont titularisés, le cas de des-
« titution par suite d'une décision judiciaire étant mis à
« part; ils ne peuvent être révoqués ou déplacés qu'après
« décision d'un Conseil spécial existant dans chaque
« ministère et contre lequel le ministre ou le fonction-
« naire intéressé pourront exercer un recours porté
« devant le Conseil d'Etat dans le délai fixé par la loi;

« les décisions du Conseil seront obligatoires pour le
« Ministre. »

Enfin, la dernière Commission composée de 30 membres sous la présidence de M. Dragoumis disait notamment, à propos de la surveillance exercée par le Conseil d'Etat sur les fonctionnaires, dans son rapport soumis à la Chambre le 25 avril 1911 :

Après des tentatives plusieurs fois répétées chez nous, notre législation fut enfin établie; un statut des fonctionnaires apparût indispensable pour le fonctionnement régulier des services publics; plusieurs lois relatives à la titularisation des fonctionnaires opérèrent une décentralisation administrative, jetèrent les bases d'un statut juridique et réglementèrent les pouvoirs disciplinaires de l'administration sur ses agents; la mise en vigueur de ces lois fut confiée, conformément au principe qui est à la base de la décentralisation administrative opérée déjà, à la compétence de certains conseils privés. Mais c'est là une garantie insuffisante aussi bien pour l'administration que pour les fonctionnaires; comment obtenir en effet que ces Conseils se prononcent impartialement sur les questions qui leur sont soumises? Comment éviter tout arbitraire? Dès lors, il a paru utile de créer à cet effet à l'instar de ce qui existe en Italie une voie de recours exercée devant le Conseil d'Etat contre les décisions de ces Conseils privés. La création d'un pouvoir disciplinaire exercé par le Conseil d'Etat (projet de l'article 82, al. 4) au-dessus des Conseils disciplinaires existant déjà dans les ministères, rendrait la loi plus efficace en donnant, d'une part, à l'administra-

tion des armes pour imposer son autorité et, d'autre part, aux fonctionnaires le moyen de se défendre contre toute application erronée ou abusive des dispositions légales.

Ce pouvoir disciplinaire du Conseil d'Etat est d'ordre administratif, de par sa nature, il n'a aucun caractère juridictionnel; pour donner plus de garanties aux fonctionnaires, les séances du Conseil d'Etat seront publiques et ses décisions motivées. C'est ici qu'un caractère juridictionnel fait apparition dans ce pouvoir disciplinaire; en effet, le projet de l'article 82, alinéa dernier, décide formellement que « dans cette procédure on doit respecter les dispositions des articles 92 et 93 de la Constitution du 17 novembre 1864 relatifs à la publicité et à la nécessité de motiver les décisions. »

Voici maintenant la rédaction définitive de l'article 102 proposée par la Commission :

« A partir de l'ouverture du Conseil d'Etat les conditions auxquelles doivent satisfaire les fonctionnaires publics ne pourront être déterminées que par une loi; du jour de leur nomination, ils sont titularisés, mais une décision judiciaire peut y apporter atteinte si elle entraîne pour eux la cessation de fonctions; il ne peuvent être révoqués, déplacés ou changés sans une décision d'un Conseil organisé selon les prescriptions légales et composé pour les deux tiers de fonctionnaires permanents; un recours en Conseil d'Etat est ouvert aux fonctionnaires, l'exercice en sera réglementé par une loi ultérieure. »

Ce texte fut adopté sans modification par l'Assemblée

nationale et il devient l'article 102 définitif de la Constitution de 1864 révisé en 1911.

La même disposition se retrouve mot à mot au numéro 114 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927, mais avec deux innovations :

1° Elle s'applique aussi aux fonctionnaires auxiliaires du Parlement, qui ne peuvent être révoqués, déplacés ou changés qu'après une décision d'un Conseil composé de 10 sénateurs ou de 10 députés choisis par le Président de la Chambre ou du Sénat au début de la législature, suivant qu'il s'agit d'un fonctionnaire de l'une ou l'autre Assemblée.

2° Ne sont pas soumis à cette disposition, les ambassadeurs et agents diplomatiques, les administrateurs généraux, les secrétaires et directeurs généraux des ministères, les préfets, les commissaires du Gouvernement auprès du Saint-Concile, les employés du bureau politique et des Cabinets des Ministres et des Présidents des Chambres.

Avant de porter un jugement sur les attributions administratives du Conseil d'Etat en Grèce, examinons brièvement le Conseil d'Etat français à ce point de vue.

En France, non seulement les décrets d'administration publique et en forme de règlements d'administration publique sont soumis à la préparation du Conseil d'Etat, mais aussi les décrets simplement personnels, relatifs par exemple à la nomination et à la démission des fonctionnaires, les décrets purement constitutionnels ou gouvernementaux tels que ceux par lesquels le Président de la République confère le droit de grâce, les décrets de

convocation des Chambres, les décrets concernant les élections, les décrets autorisant des établissements publics à recevoir des donations, les décrets approuvant les emprunts ou les impôts communaux, les décrets relatifs aux pensions civiles et militaires, les décrets ayant trait aux concessions de mines, aux chemins de fer locaux et aux tramways, la modification des noms, enfin les décrets relatifs à l'allignement, à la création des tribunaux de commerce et des tribunaux de la pêche maritime, etc. (*Pandectes françaises, répertoire n^{os} 464, 471. Décret du 2 août 1879, art. 7 modifié par le décret du 3 avril 1886.*) Si tous ces décrets sont publiés sans qu'il ait été fait appel à la collaboration du Conseil d'Etat, ils peuvent donner lieu à un recours devant les sections contentieuses. (*Arrêt du Conseil d'Etat du 13 mai 1818. Pandectes françaises, n^o 474.*) Mais en France, il est exigé que le Gouvernement tout en n'y étant pas obligé, demande la collaboration du Conseil pour tous ces décrets et même pour les décrets purement administratifs; cet usage tire son origine d'une large interprétation de la loi (*art. 8, al. 3, de la loi du 24 mai 1872*); ce sont, en principe, les seules sections compétentes qui s'occupent de la préparation de ces décrets et non l'Assemblée générale du Conseil, à moins que les sections elles-mêmes ou le gouvernement ne l'exige.

En plus de son rôle de préparation des décrets, le Conseil d'Etat participe aux actes de l'administration active par de simples consultations chaque fois que le Gouvernement tout entier ou l'un de ses membres requièrent son avis sur une question juridique soulevée en Conseil

des Ministres; en effet, l'arti 3 de la loi du 24 ma. 1872 est ainsi conçu : « Le Conseil d'Etat donne son avis en « général sur toutes les questions qui lui sont soumises « par le Président de la République ou par ses minis- « tres. » (*Comparer avec la disposition de la loi grecque sur les Conseillers juridiques, art. 2, al. 2, modifiée par la loi de 1899.*)

Les consultations ainsi données par le Conseil sont :

1° *Générales*, c'est-à-dire purement juridiques, ayant pour but d'interpréter une lois obscure en dehors d'un litige déterminé, sans force obligatoire aussi bien pour le gouvernement que pour les tribunaux. Cette interprétation toute théorique du Conseil d'Etat diffère de l'interprétation imposée sous peine de déni de justice aux tribunaux par l'article 4 du Code Napoléon, article ne permettant au juge qu'une interprétation de la loi limitée au seul litige qui lui est soumis, ne valant que pour les parties en cause et ne créant pas de précédent obligatoire pour le juge dans des espèces similaires; seul, le Conseil d'Etat peut donner une interprétation générale de la loi. (*Art. 8, al. 3, de la loi du 24 mai 1872.*) Mais bien que dénuées de toute force obligatoire, ces interprétations émanant du Conseil d'Etat, dont la haute valeur juridique et l'indépendance absolue ne peuvent être mises en doute, ne sont pas, en pratique, sans exercer une grande influence sur les tribunaux et sur le gouvernement.

2° *Spéciales et inférieures*: il donne alors des consultations sur une affaire déterminée en Assemblée générale ou par l'intermédiaire de l'une de ses sections

suivant la nature et l'importance de l'affaire; ces consultations sont souvent publiées dans le *Journal Officiel* après avoir été approuvées par le Président de la République, elles prennent alors la forme de décret. (*Décret du 2 août 1879, art. 7, al. 27; Dalloz répertoire, V^o Règlement administratif n^o 177.*)

La haute police administrative exercée par le Conseil d'Etat figure encore au nombre de ses attributions administratives; elle consiste en une surveillance des fonctionnaires et dans le maintien de la discipline. Elle se traduit par la révocation, des sanctions diverses et par le déplacement; en effet, d'après l'article 14 du décret du 11 juin 1806 : « Le Conseil d'Etat connaîtra en outre :
« des affaires de haute police administrative lorsque elles
« lui auront été envoyées par nos ordres. »

Le troisième titre de ce même décret arrête les formes de l'enquête préliminaire : elle est effectuée par une Commission composée de deux membres du Conseil d'Etat, d'un président de section et d'un secrétaire pris parmi les auditeurs; le fonctionnaire accusé sera entendu par la Commission ou par le Ministre de la Justice en sa qualité de président du Conseil d'Etat; si la Commission conclut à la non responsabilité du fonctionnaire, le Ministre de la Justice fera connaître cette décision au Gouvernement; si des charges sont retenues l'affaire est portée devant le Conseil qui, après avoir entendu le Commissaire du Gouvernement, inflige une condamnation disciplinaire ou prononce l'acquiescement, s'il y a lieu.

Ces dispositions n'ont jamais été formellement abro-

gées mais elles sont tombées en désuétude depuis 1814. (*Béquet*, §§ 212 à 215.) La loi du 24 mai 1872, art. 8 *in fine* n'a pas essayé de les remettre en vigueur.

Telles sont les attributions administratives du Conseil d'Etat en Grèce et en France. Voyons maintenant dans quelle mesure le législateur hellène a imité le législateur français.

Pour ce qui est de ses attributions administratives, le Conseil d'Etat de 1833 statuait en tant qu'autorité délibérante et non en tant que juridiction.

1° Il statue sur les plaintes adressées au roi et renvoyées par lui au Conseil contre des actes de l'administration portant atteinte à la liberté individuelle ou à la propriété privée.

2° C'est lui qui déclare d'utilité publique l'expropriation projetée par l'administration; ici encore sa décision est un acte administratif, tout comme en France où cette déclaration doit faire l'objet d'une loi ou d'un décret.

Le Conseil d'Etat de 1864 est privé de toute attribution administrative; nous n'ignorons pas qu'il est chargé de la préparation des règlements, mais c'est là une de ces attributions consultatives, et comme telle nous l'étudions dans le paragraphe 1 du présent chapitre qui leur est consacré.

Le Conseil d'Etat de 1911-1914 possédait, comme attribution administrative, la surveillance de fonctionnaires; elle était exercée par des inspecteurs faisant partie de son personnel auxiliaire, nous avons exposé à ce sujet les considérations des trois Commissions qui ont pré-

paré en 1911 la révision de la Constitution du 17 novembre 1864 et qui donnèrent à l'article 102 sa rédaction définitive que nous avons relatée plus haut; les Commissions avaient l'intention de donner au Conseil d'Etat une surveillance directe sur les fonctionnaires; or, à la lecture de l'article 102, on s'aperçoit de toute autre chose : cet article ne parle pas d'une surveillance exercée par le Conseil d'Etat lui-même, mais seulement d'un recours porté devant le Conseil d'Etat contre les décisions des Conseils privés dans les ministères, auxquels la surveillance effective des fonctionnaires est dévolue; et il nous apparaît maintenant que la surveillance administrative du Conseil d'Etat s'exerce seulement et d'une manière indirecte dans la mesure où il contrôle par voie d'appel les décisions des Conseils privés qui en sont chargés.

Nous estimons que ce recours porté devant le Conseil d'Etat est hiérarchique et non contentieux; néanmoins, nous en étudierons la procédure dans le paragraphe 5 du chapitre 4 consacré à la procédure devant les sections contentieuses, car il y a entre ces deux procédures de nombreuses affinités.

En France, les attributions administratives du Conseil d'Etat consistent dans :

- 1° La rédaction de quelques décrets personnels;
- 2° Des consultations données au gouvernement, générales ou spéciales;
- 3° Dans l'exercice de la haute police administrative dont l'équivalent est en Grèce la surveillance des fonctionnaires, etc.

Telles sont les caractéristiques des deux Conseils d'Etat dans l'exercice de leurs attributions administratives.

Il apparaît tout d'abord que le Conseil d'Etat de 1833 n'a rien de commun avec le Conseil d'Etat français.

Le Conseil d'Etat de 1864 privé de toute attribution administrative ne lui ressemble pas non plus.

Seul, le Conseil d'Etat de 1911-1914 et le Conseil d'Etat actuel (1927-1928), qui lui est d'ailleurs presque identique, présente une ressemblance avec le Conseil d'Etat français, portant à vrai dire sur une seule attribution administrative : celle de la haute police administrative tombée d'ailleurs en désuétude en France depuis 1814.

On ne saurait donc prétendre que le législateur hellène de 1927-1928, en ce qui concerne les attributions administratives du Conseil d'Etat a pris comme modèle le Conseil d'Etat français.

§ 3. — Attributions juridictionnelles

SOMMAIRE

LES ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES DU CONSEIL D'ÉTAT ET LEUR CLASSIFICATION DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835; LE CONSEIL D'ÉTAT VÉRITABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIF. — CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864; ABSENCE COMPLÈTE D'ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES. — LA RÉVISION EN 1911 DE LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 ET LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914; TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES TROIS COMMISSIONS; IMITATION INCOMPLÈTE DU CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS. — LA CONSTITUTION DU 3 JUIN 1927 ET LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928 (REPRODUCTION PRESQUE IDENTIQUE DES TEXTES DE 1911-1914); COUP D'ŒIL SUR LES ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES DU CONSEIL D'ÉTAT EN FRANCE; SON CARACTÈRE ORIGINAL; LE CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS JUGE ADMINISTRATIF DE DROIT COMMUN, JUGE D'APPEL ET JUGE DE CASSATION. — IMITATION TRÈS FIDÈLE DANS LES PRINCIPES, MAIS TRÈS INCOMPLÈTE DANS LEUR APPLICATION; PRÉPONDÉRANCE DES ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DANS LE CONSEIL D'ÉTAT GREC.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 déterminait les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat. C'était la juridiction administrative la plus élevée, et elle jugeait les affaires du contentieux administratif; nous pouvons diviser ces attributions en trois catégories, il statuait :

1° Sur le contentieux électoral des Conseils provinciaux ou départementaux; ces Conseils n'étaient pas

encore créés en 1833; une Ordonnance du 18 décembre 1836 créa les Conseils provinciaux et réglementa en détail le contentieux (relatif à leur élection, quant aux Conseils départementaux, ils ne furent créés que beaucoup plus tard, par une loi de 1887 abrogée en 1891, époque à laquelle le Conseil d'Etat de 1833 n'existait d'ailleurs pas, mais cette loi ne fut jamais appliquée.

Remarquons que l'article 47 de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, que nous commentons, ne mentionne que des plaintes sur les élections des Conseils provinciaux et départementaux, il ne concerne nullement les élections municipales, dont le contentieux était réglé par la loi municipale du 27 décembre 1833, art. 66 et 86, d'après laquelle les plaintes relatives aux élections des conseillers municipaux étaient examinées par le maire, à charge d'appel au préfet; les plaintes relatives à l'élection du maire étaient examinées par le préfet, à charge d'appel au directeur de province; ainsi le Conseil d'Etat ne statuait que sur les plaintes formulées à propos des élections des conseillers provinciaux et départementaux.

2° Sur les recours formés contre les décisions de la Cour des Comptes par les commissaires du Gouvernement auprès de la Cour des Comptes, exerçant alors les fonctions de Procureur du roi auprès du Conseil d'Etat, ou bien par les comptables des deniers publics; lorsqu'ils exerçaient un recours, ces comptables pouvaient assister à la discussion du Conseil d'Etat, ainsi que les représentants du ministre des Finances, même si ces derniers ne représentaient pas le fisc; sur ces recours le Conseil d'Etat statuait définitivement. (*Art. 50 de l'Ordon-*

nance du 18-30 septembre 1835, complété par l'Ordonnance du 25 avril 1839) ; ces recours en Conseil d'Etat n'étaient que des recours en cassation pour violation des formes prescrites par la loi et non des appels, car le Conseil d'Etat ne pouvait connaître du fait, il jugeait seulement en droit avec la même procédure que l'Aréopage ; une seule différence : la discussion n'était pas publique.

Toutes les autres questions du contentieux administratif sont soumises à la section du contentieux composée de 7 membres au minimum, si elle le juge nécessaire elle les renvoie à l'Assemblée générale statuant au contentieux. Les débats étaient publics, le Procureur général exerçait les fonctions de commissaire du Gouvernement ; la procédure suivie était celle des Cours d'appel, ainsi qu'elle est réglementée dans le Code de procédure civile (*Art. 51, Ordonnance du 18-30 septembre 1835*), les décisions devaient être modifiées.

D'après la loi du 9 juillet 1838 organisant les tribunaux administratifs, auxquels devaient être soumis les différends s'élevant sur les impôts fonciers, les recours en cassation contre les décisions de ces tribunaux seraient portés devant la section contentieuse du Conseil d'Etat (*art. 44*).

La loi du 25 avril 1839, ayant pour but de compléter la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat, contenait des dispositions spéciales sur les recours en cassation devant le Conseil d'Etat contre les décisions de la Cour des Comptes (*art. 1^{er}*). Cette loi avait été inspirée principalement par une fausse interprétation de l'article 24 de l'Ordonnance royale du 18-30 septembre 1835

sur le Conseil d'Etat, ne signifiant pas autre chose, à moins de trahir la pensée du législateur, que le Conseil d'Etat juge non pas en appel et en connaissant l'affaire, en fait et en droit, mais en cassation et cela comme juge du droit; il faut donc conclure que la procédure à suivre devait être celle de l'Aréopage, et non, comme le dit à tort l'article 1^{er} de la loi du 25 avril 1839, celle des Cours d'appel; nous en avons ainsi terminé avec les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat, tel qu'il fut organisé en 1833.

Passons maintenant au Conseil d'Etat de 1864 : la Constitution du 17 novembre 1864 limitait strictement ses attributions à la préparation et au contrôle des projets de lois, et il paraissait peu probable qu'une loi spéciale rendit au Conseil d'Etat ses attributions juridictionnelle sur le contentieux administratif.

Les partisans de la reconstitution des tribunaux administratifs invoquaient un argument tiré de l'article 101 *in fine* de la Constitution de 1864, ainsi rédigé : « Les affaires du contentieux administratif continuent à être soumises au tribunaux ordinaires, qui les juges comme urgente; aucun tribunal administratif ne peut exister sans une loi spéciale; les lois déterminant la compétence des tribunaux administratifs existant actuellement restent en vigueur jusqu'à la publication de la loi spéciale. »

Cette loi renfermait une contradiction : Elle décide d'abord que les affaires du contentieux administratif seront dorénavant soumises aux tribunaux ordinaires sans exception ni limitation; mais un peu plus loin elle

permet au législateur de l'avenir de créer par des lois spéciales des tribunaux administratifs, et en terminant elle décide que la compétence des tribunaux administratifs, telle qu'elle était déterminée par les lois existantes continue à exister, survivant ainsi au vote de la Constitution de 1864; donc, d'un côté suppression, de l'autre, maintient des tribunaux administratifs. (*Journal Officiel, année 1864, tome III, page 762; Dionidès Kyriakos. Commentaire sur la Constitution grecque, tome II, pages 335 et suivantes.*) C'est à cause de cette contradiction que la loi de 1887 relative à la solution des différends en matière de travaux publics et créant des tribunaux spéciaux pour les juger, a été vivement critiquée par une partie de la doctrine qui l'estimait anticonstitutionnelle, puisque l'article 101 de la Constitution du 17 novembre 1864 abroge dans sa première partie tous les tribunaux administratifs et interdit d'en créer d'autres. Plus tard, la loi de 1911 abrogeait la loi de 1887 précitée et soumit ces différends aux tribunaux ordinaires. (*Cour d'Athènes, n° 1517, 1911, Thémis 1911, page 315; Aréopage dans un arrêt de 1908, no 106, repoussant la décision précitée avec des motifs d'ailleurs alambiqués; Cf Loi de 1887 créant un tribunal administratif pour juger les actes du gouvernement modifiant le statut des officiers de l'armée de terre, cette loi fut abrogée en 1891, et cette tâche fut confiée aux tribunaux ordinaires.*) Cette contradiction de l'article 101 de la Constitution du 17 novembre 1864 provoqua bien d'autres inadvertances citées par le professeur Angelopoulos dans

son Traité de Droit administratif, par. 394. (*Cf. sixième arrêté spécial voté par l'Assemblée nationale.*)

Nous voyons par ce qui précède que le Conseil d'Etat de 1864 ne possédait aucune attribution juridictionnelle.

Venons-en maintenant au Conseil d'Etat sous sa troisième forme, créée par la loi de 1911 révisant la Constitution du 17 novembre 1864, et commençons par examiner les travaux préparatoires.

La Commission de 5 membres représentant le parti Rhali dans son rapport soumis à la Chambre le 25 septembre 1910, estimait que le rétablissement du Conseil d'Etat en tant que tribunal administratif était une nécessité; il exercerait un contrôle sur les décisions des tribunaux administratifs inférieurs et sur les autorités administratives en général.

Après avoir exprimé son opinion au sujet des conflits de compétence, la Commission proposait une rédaction plus logique de l'article 101 tout à fait équivalente relative à l'organisation des tribunaux administratifs, elle proposait le texte suivant : « Les affaires du contentieux
« administratif sont soumises à la compétence du Con-
« seil d'Etat et des tribunaux administratifs qui seront
« institués ultérieurement par des lois spéciales. »

Du rapport de la deuxième Commission composée du Conseil des Ministres sous la présidence de M. Venizelos, nous extrayons le passage suivant :

« En ce qui concerne les attributions du Conseil
« d'Etat, en tant que tribunal administratif, nous nous
« en tenons à une solution intermédiaire, nous voyons

« dans le Conseil le tribunal suprême de l'administra-
« tion (art. 83, al. 2) ; mais lui attribuer toutes les affai-
« res du contentieux administratif nous paraît à beau-
« coup d'égards inutile et dangereux, non seulement
« parce qu'aucune loi ne donne une énumération de ces
« affaires, et les limites de l'intervention du Conseil
« seraient très imprécises et varieraient alors suivant les
« divergences de la doctrine, mais aussi parce que le
« personnel du Conseil serait insuffisant pour assumer
« cette tâche, et la formation d'éléments nouveaux des-
« tinés à renforcer ces cadres exigerait beaucoup trop
« de temps. Aussi, avons-nous conservé la partie essen-
« tielle de l'article 101 et adopté une formule générale
« pour le jugement des affaires du contentieux admi-
« nistratif ; ainsi l'organisation de tribunaux spéciaux
« connaissant du contentieux administratifs et une
« détermination précise de leur compétence sera rendue
« possible. »

La même Commission proposait la rédaction suivante pour l'article 83 de la Constitution relatif aux attributions contentieuses du Conseil d'Etat : le Conseil d'Etat s'occupe du jugement des affaires du contentieux administratif qui seront soumises à sa compétence par une loi.

Plus loin, elle proposait la rédaction de l'article 101 de la Constitution dans les termes suivants :

« Les affaires du contentieux administratif continuent
« à être soumises aux tribunaux ordinaires ; jusqu'à la
« publication de lois spéciales en la matière, les lois

« existantes relatives à la compétence administrative
« des tribunaux ordinaires restent en vigueur. »

Enfin, la dernière des trois Commissions chargée de la révision constitutionnelle de 1911, composée de 30 membres et présidée par M. Dragoumis dans son rapport soumis à la Chambre le 25 avril 1911, s'exprimait ainsi :

« Les principes ayant présidé à la formation et au
« développement du contentieux administratif sont
« désapprouvés par la doctrine et se sont révélées mau-
« vais à l'épreuve de la pratique; que si des résultats
« ont été assez médiocres, l'Assemblée nationale cons-
« tituante de 1862, se faisant l'interprète des idées qui
« avaient cours à cette époque sur les questions du con-
« tentieux administratif, se montrait pleine de défiance
« envers les tribunaux administratifs, mais elle n'alla
« pas jusqu'à soumettre toutes les affaires du conten-
« tieux administratif à la compétence des tribunaux
« ordinaires, et l'article 101 de la Constitution a admis
« le principe d'un système de tribunaux doué d'une
« compétence spéciale pour le contentieux administra-
« tif; néanmoins, la législation qui suivit n'inaugura
« aucun système d'ensemble et cohérent de juridiction
« administrative, elle se plut seulement à créer au petit
« bonheur et sans aucun plan d'ensemble une multitude
« de tribunaux administratifs très différents les uns des
« autres, aussi bien par leur compétence que par leur
« procédure. Il en résulta de notre droit administratif,
« tout entier, une confusion et une incertitude indes-
« criptible, qui eurent pour conséquence une application
« défectueuse des lois en vigueur et une protection

« imparfaite des droits individuels. La Grèce accom-
« plira une œuvre utile et féconde, si elle parvient à éta-
« blir un système cohérent des tribunaux administratifs
« en pleine harmonie avec l'organisation interne de
« l'Etat. »

L'article 85, alinéa 2 du projet de la Commission fait du Conseil d'Etat un tribunal administratif supérieur auquel sont soumis les appels et les pourvois en cassation contre les décisions des tribunaux administratifs inférieurs.

Ainsi qu'il apparaît par la rédaction qu'elle donnait de l'article 101, la Commission voulait laisser au législateur de l'avenir la possibilité de soumettre au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort certaines affaires du contentieux administratif, et cela pour deux motifs :

Supprimer d'abord cette multitude de tribunaux administratifs créés à l'aveuglette, et dont les affaires passeraient au Conseil d'Etat; ensuite, faire disparaître de notre législation ce système incohérent d'après lequel certaines affaires du contentieux administratif sont soumises en premier degré à des tribunaux administratifs, d'autres en premier degré à des tribunaux administratifs et en deuxième degré à des tribunaux administratifs également, tel que le conseil juridique, et d'autres enfin en premier et deuxième degré à des organismes appelés « Conseils d'enquête »; désormais, le Conseil d'Etat pourrait connaître de ces affaires si le législateur le désirait; ainsi les difficultés et la lenteur apportées à l'expédition des affaires de contentieux administratif seraient supprimées.

La création d'un tribunal administratif supérieur, dont la jurisprudence commentera et interprétera une foule de lois administrative; remédiera sans aucun doute à ce déplorable état de choses; le développement de la jurisprudence administrative se révèle de plus en plus comme l'un des éléments caractéristiques et fondamentaux de l'Etat moderne qui se distingue par un affermissement du principe d'autorité et un respect grandissant des droits individuels; dans le Conseil d'Etat on trouvera non seulement un guide sincère et sûr, mais aussi une barrière infranchissable à opposer aux abus des pouvoirs de ses agents.

Voici maintenant la rédaction définitive de l'article 101 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée par la loi constitutionnelle de 1911.

« Les affaires du contentieux administratif continuent
« à être jugées par les tribunaux ordinaires comme
« affaires urgentes, à part celles pour lesquelles des lois
« spéciales ont constitué des tribunaux administratifs.
« Jusqu'à la publication de lois spéciales les règles
« actuelles de la compétence administrative restent en
« vigueur; les demandes d'appel contre les décisions des
« tribunaux administratif sont formulées auprès du
« Conseil d'Etat. Les conflits d'attributions entre les
« pouvoirs judiciaire et administratif sont actuellement
« portés devant l'Aréopage jusqu'au moment où une loi
« spéciale organisera un tribunal mixte composé d'un
« nombre égal de conseillers à l'Aréopage et de Con-
« seillers d'Etat en service ordinaire sous la présidence
« du Ministre de la Justice. »

Passons aux lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.

Le Conseil d'Etat juge aujourd'hui :

1° En premier degré;

2° En appel;

3° En cassation.

1° *Le Conseil d'Etat juge en premier degré:*

Les recours en annulation contre les actes de l'administration. (Art. 82, al. 3, de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911 et art. 102, al. 3, de la Constitution républicaine du 3 juin 1927.)

Par qui et dans quels cas peut être exercé ce recours?

Le recours en annulation peut être formé uniquement contre les actes des autorités administratives et des personnes morales de droit commun exerçant une fonction administrative. Il n'est ouvert qu'en l'absence de toute autre voie administrative ou judiciaire; les voies administratives ou judiciaires suivantes ne mettent pas obstacle à l'exercice du recours en annulation :

a) Une simple demande de l'autorité hiérarchique supérieure, si la procédure employée pour statuer sur cette demande n'est pas juridictionnelle, mais celle d'une simple voie hiérarchique;

b) Une action en justice tendant à l'obtention d'une indemnité pour faute personnelle d'une fonctionnaire ou même pour faute de service, mais à condition que dans ce dernier cas l'action n'ait pas pour but d'annuler l'acte administratif.

De plus, ne peuvent être attaqués en annulation devant le Conseil d'Etat :

Les actes gouvernementaux et en général tous les ordres visant à l'exercice de l'autorité politique. (*Articles 45 de la loi du 16 septembre 1914, reproduit textuellement dans l'article 45 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Quels sont les cas d'annulation ?

Il y en a quatre :

1° Incompétence de l'autorité administrative, qui a accompli l'acte;

2° Non observation des formes prescrites par les lois sous peine de nullité;

3° Dérogation au point de vue du fond à une disposition de la loi;

4° Abus de pouvoir, toutes les fois qu'un acte de l'administration porte bien en soi tous les éléments de la légalité, mais lorsqu'il vise un abus, contraire aux intentions du législateur.

Dans le troisième et le quatrième de ces cas, le recours est également ouvert si l'administration se refuse à exécuter une obligation que la loi lui imposait (*C'est la théorie de l'acte négatif*) ; si la loi est muette sur le délai dans lequel doit être accompli cet acte, on considère qu'il y a refus de s'exécuter de la part de l'autorité administrative si trois mois se sont écoulés sans résultat, à partir du moment où l'ayant droit a présenté sa demande à l'administration compétente (*art. 46 de la loi du 14 septembre 1914*) ; l'article 47 de la loi du 24 décembre 1928 contient la même disposition. Ce recours est

ouvert aux particuliers ou à la personne morale désirant faire annuler un acte lésant leurs intérêts matériels ou moraux; il est également à la disposition des membres d'un organisme administratif ou d'une personne morale des droits publics lésés par une de leurs décisions. (*Art. 47 de la loi du 16 septembre 1914.*) La même disposition est reproduite textuellement par l'article 48 de la loi du 24 décembre 1928. Ce recours est exercé dans le délai de 60 jours commençant à courir du jour où l'acte illégal a été communiqué à l'intéressé ou publié, lorsque la loi en impose la publication. (*Art. 8 de la loi du 16 septembre 1914.*)

En plus de l'examen des recours en annulation contre les actes de l'administration, le Conseil d'Etat peut être chargé de juger en premier ressort les catégories diverses du contentieux administratif qui lui seront confiées par des lois spéciales. (*Art. 82, al. 2, de la Constitution du 17 novembre 1864, révisée en 1911; art 102, al. 2, de la Constitution républicaine du 3 juin 1927.*)

Aujourd'hui les affaires du contentieux administratif continuent à être soumises aux tribunaux ordinaires qui les jugent d'urgence; les affaires pour lesquelles des lois spéciales organisent des tribunaux administratifs ne sont pas soumises bien entendu aux tribunaux ordinaires; jusqu'à la publication de lois organisant dans son ensemble la compétence administrative, les lois existantes restent en vigueur. (*Art. 101, al. 1 et 2 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911 et art. 105 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927.*)

La Constitution du 3 juin 1927 reproduit cette dispo-

sition dans son article 105 en ajoutant seulement que des lois spéciales peuvent soumettre à la compétence du Conseil d'Etat jugeant en premier ressort des affaires du contentieux administratif; cette disposition apparaît comme le germe du rôle futur du Conseil d'Etat en tant que juge administratif de droit commun, mais jusqu'à présent aucune loi en ce sens n'est apparue, de sorte que cette disposition constitutionnelle reste sans effet.

2° *Le Conseil d'Etat juge également en appel:*

Cette compétence résulte de l'article 23 de la loi du 16 septembre 1914 et l'art. 22, al. 2, de la loi du 24 décembre 1928; d'après ces textes identiques, c'est à la deuxième section qu'est soumise le jugement en appel des affaires du contentieux administratif; ces textes, il est vrai, ne disent pas dans quels cas le Conseil d'Etat juge en appel, mais ils n'en établissent pas moins d'une manière formelle, sa compétence comme deuxième degré de juridiction; d'ailleurs, il n'existe qu'un seul cas d'appel, celui prévu à l'article 42, al. 1^{er} de la loi du 16 septembre 1914: « Les affaires relatives au timbre » soumises jusqu'ici en appel au Conseil juridique (*Tribunal administratif spécial*) sont dorénavant soumises « à la compétence en deuxième ressort du Conseil » d'Etat. » (Art. 42, al. 1^{er} de la loi du 16 septembre 1914); mais la loi du 24 décembre 1928 organisant le Conseil d'Etat actuel ne contient plus cette disposition. Faut-il en conclure que la loi du 24 décembre 1928 a voulu abandonner ce seul cas d'appel ou, au contraire, qu'elle a entendu le maintenir bien que le passant sous silence? Nous inclinons vers cette deuxième solution, car il n'y a

aucune raison d'admettre le contraire; en effet, avant l'organisation du Conseil d'Etat, il était admis communément que le Conseil juridique ne jugeait les appels contre les décisions du caissier du timbre que d'une manière toute provisoire; et dans les travaux préparatoires, il n'y a rien qui s'oppose à notre opinion.

3° *Le Conseil d'Etat est enfin un tribunal de cassation:*

A ce titre, il statue sur les recours formés contre les décisions des tribunaux administratifs, et il en a la compétence exclusive (*Art. 101, al. 1 et 2 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911; art. 105, al. 2 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927.*) Il ressort donc de ce texte qu'il ne peut y avoir aucun autre tribunal administratif de cassation que le Conseil d'Etat.

La loi du 16 septembre 1914 et celle du 24 décembre 1928 répètent à peu près la même disposition : les recours en cassation contre les décisions des tribunaux administratifs sont soumis au Conseil d'Etat. (*Ar. 41, al. 1^{er} de la loi du 16 septembre 1914; art 42 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Jusqu'en 1914, la législation en vigueur ne prévoyait qu'un seul cas de cassation contre les décisions des tribunaux administratifs : en l'occurrence, il s'agissait de décisions de la Cour des Comptes (*Iconomides et Livada Procédure civile, tome III, par. 258, note 4, page 1.268; K. Vassiliou, Du recours en cassation, page 108 et suivantes*).

Mais aujourd'hui, il ressort de la généralité des termes de la Constitution du 3 juin 1927 et de la loi du 24 décem-

bre 1928 que le Conseil d'Etat juge tous les recours en cassation contre les décisions des tribunaux administratifs existants.

Examinons maintenant les attributions contentieuses du Conseil d'Etat français.

Dans la section du contentieux et dans la section spéciale du contentieux, le Conseil d'Etat français juge aujourd'hui souverainement et définitivement les affaires qui lui sont soumises; ses décisions ont donc une force juridictionnelle propre sans avoir besoin d'une homologation quelconque; elles possèdent l'autorité de la chose jugée, emportent l'hypothèque judiciaire et sont revêtues de la formule exécutoire (*art. 9 de la loi du 24 mai 1872; art. 35 du décret du 11 juin 1906; Batbie, op. cit. VII, n° 426; Laferrière, op. cit., tome I, page 299 et suivantes*).

La compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat présente un double caractère.

Elle est d'abord *générale*. En effet, elle s'étend sur la métropole et les colonies; le Conseil d'Etat est le juge administratif de droit commun des affaires du contentieux quelle que soit l'administration mise en cause.

Elle est ensuite *souveraine*: les décisions du Conseil d'Etat ne peuvent être ni annulées, ni réformées par une autre autorité judiciaire ou administrative; seul le Conseil d'Etat lui-même peut annuler ou réformer ces décisions dans des cas déterminés par la loi (*Laferrière, op. cit., page 277; Bég., par. 220; loi du 24 mai 1872, art. 23, par. 2*).

Les décrets du 22 juillet 1806 (art. 15, 17, 22 et 32) et

du 2 novembre 1864 déterminent les cas de révision; ce sont l'opposition (ouverte contre les arrêts rendus par défaut), la tierce opposition et la demande en révision (voir *Pandectes françaises, répertoire n° 2.524 à 2.651; Barthélemy, op. cit., page 986*).

Quelle est maintenant l'étendue de sa compétence?

Le Conseil d'Etat juge :

1° En premier et dernier ressort;

2° En appel ;

3° En cassation.

Reprenons ces trois points :

1° *Le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour :*

a) Les affaires du contentieux électoral pour les élections des conseillers généraux et des conseillers municipaux ; ces recours en matière électorale (*loi du 31 avril 1875 et article 16 de la loi du 10 août 1871*) sont examinés par la section spéciale du contentieux avec la même procédure que pour les différends administratifs. (*Loi du 8 avril et du 10 août 1871, art. 4; du 5 avril 1884, art. 38 et 40; loi du 8 avril 1910, art. 96; Cf. L. Morgand, la loi municipale, tome I, pages 233 et suivantes, pages 243 et suivantes.*)

b) Les démissions des conseillers généraux provoquées par le ministre de l'Intérieur, et les démissions des conseillers d'arrondissement ou municipaux qui refusent d'exécuter les obligations qui leur sont imposées par la loi. (*Loi du 7 juin 1875, art. 3; Ducrocq, op. cit., tome I, page 134.*)

c) Les recours contre les arrêtés préfectoraux annulant des délibérations des Conseils municipaux. (*Loi du 5 avril 1884, art. 67; Pandectes françaises, répertoire n° 1.354 et suivants.*)

d) Les recours contre les arrêtés préfectoraux refusant d'annuler une délibération des Conseils municipaux. (*Loi du 5 avril 1884, art. 66 et 67; Laferrière, tome I, page 281.*)

e) Les recours en annulation pour excès de pouvoir. (*Block, V° Conseil d'Etat, n° 656; Béquet, par. 222; art. 9 de la loi du 24 mai 1872.*)

Lorsque le Conseil d'Etat annule un acte administratif pour excès de pouvoir, il en remplace l'acte annulé. (*Conseil d'Etat, arrêts du 25 janvier 1889 et du 20 juin 1890; loi du 7 octobre 1790 et art. 9 de la loi du 24 mai 1872.*)

f) Les recours contre les arrêtés préfectoraux réfutant l'autorisation d'ouvrir un établissement industriel pour motif de danger, d'insalubrité ou d'incommodité, ou retirant une telle permission, ou ne l'accordant qu'à des conditions jugées trop sévères. (*Décret du 15 octobre 1810, art. 7; décret du 13 avril 1861, art. 1.*)

g) Les oppositions contre les décrets portant modification de noms. (*Loi du 11 Germinal an II, art. 7; Pandectes françaises, V° Addition et changement de noms, n° 33 et suivants.*)

h) Les rapports des ministres des finances, s'ils renferment des dérogations aux statuts de la Banque de France et les contestations relatives à l'administration inté-

rieure de la Banque de France. (*Loi du 2 mai 1806, article 21; Ducrocq, Cours de Droit Administratif, n° 274.*)

i) Les oppositions contre les actes de gestion, tels que les contrats de travaux publics. (*Loi du 12 Vendémiaire An VIII, art. 4; décret du 11 juin 1806, art. 14; Pandectes françaises, V° Conseil d'Etat, n° 580.*)

C'est ici que se pose la question déjà ancienne de savoir si ces actes des ministres sont des actes juridictionnels ou de simples actes administratifs pouvant être attaqués en premier et dernier degré devant le Conseil d'Etat? La jurisprudence récente du Conseil d'Etat a fait sien l'avis de Lafferrière (tome I, n° 403) d'après lequel le ministre n'est pas un juge administratif, il ne l'est que dans le cas où la loi le lui reconnaît expressément.

j) L'interprétation des décrets et des actes administratifs obscurs toutes les fois qu'elle est demandée au Conseil d'Etat par le tribunal ordinaire. (*Art. 8 de la loi du 24 mai 1872; Block, V° Conseil d'Etat, art. 6; Pandectes françaises, n° 560 et suivants.*)

k) Les recours contre les actes des autorités administratives interrompant ou interdisant des exploitations minières ou révoquant des concessions minières. (*Loi du 21 avril 1810 et du 27 avril 1838.*)

l) Les demandes sur l'annulation des aliénations de majorats. (*Loi du 1^{er} mars 1808, art. 41 et 42; Cf. art. abrogé du Code civil n° 896; Pandectes françaises, répertoire V°, Donations n° 10.929.*)

2° Le Conseil d'Etat juge en appel les recours formés :

a) Contre les décisions des Conseils de préfecture. (*Loi du 21 janvier 1865; décret du 12 juillet 1865 et loi du 22 juillet 1889.*)

b) Contre les décisions des Conseils de contentieux dans les colonies. (*Béquet, par. 223.*)

c) Contre les décisions des préfets toutes les fois qu'ils se prononcent, non pas comme des représentants de l'exécutif, mais de leur propre initiative sur des différends administratifs. (*Pandectes françaises, V° Conseil d'Etat n° 599.*)

d) Contre les décisions des ministres dans le même ordre de questions que celles envisagées dans le cas précédent.

e) Contre les décisions de certaines Commissions administratives spéciales constituées d'après la loi du 16 septembre 1857. (*Cf., loi du 21 janvier 1865.*)

3° Le Conseil d'Etat juge comme tribunal de cassation des différends administratifs de toutes sortes; il statue surtout sur les recours en cassation formés :

1° Contre les décisions de la Cour des Comptes et des Conseils de révision. (*Loi du 16 septembre 1807, art. 17; loi du 17 juillet 1872, art. 30; loi du 30 octobre 1872; loi du 15 juillet 1889, art. 32, modifié par la loi du 5 avril 1900; loi du 1^{er} avril 1923, art. 27; Cf., art. 9 de la loi du 24 mai 1872; Lafferrière, tome I, page 283; tome II, page 557; V° Conseil de révision; Pandectes françaises, répertoire V°, recrutement n° 77 et suivants.*)

Le Conseil d'Etat peut être saisi d'un pourvoi en cassation contre les décisions de toutes les juridictions administratives qui ne lui sont pas subordonnées par l'appel. (Cf. *Jean Appleton, Traité Elémentaire de contentieux administratif*, édition 1927, n° 178.)

2° Contre les décisions des tribunaux statuant sur les dommages de guerre. (*Loi du 7 avril 1919, art. 36.*)

3° Contre les décisions des Commissions départementales de reconstitution financière. (*Loi du 4 mars 1919, art. 2 et 5; Conseil d'Etat du 19 novembre 1924; Dalloz, hebdomadaire 1927, page 8.*)

4° Contre les décisions des Cours régionales des pensions. (*Loi du 31 mars 1919, art. 13.*)

De plus, le Conseil d'Etat peut juger comme tribunal de cassation sans disposition expresse de la loi. (*Argument tiré des lois du 7-14 octobre 1790 et du 24 mai 1872, art. 9.*)

Enfin, le Conseil d'Etat statue sur les pouvoirs en cassation fondés sur l'incompétence, sur l'excès de pouvoir, sur la violation de la loi et les dérogations aux formes légales prescrites. (Cf. *Lafferrière, tome I, pages 321 et 322 citant les arrêts du Conseil d'Etat du 18 mai 1837 et du 2 avril 1849.*)

Telles sont les attributions contentieuses du Conseil d'Etat en Grèce et en France; il nous reste à examiner les points communs et les différences.

Les attributions contentieuses du Conseil d'Etat hellénique de 1833 étaient les suivantes :

1° Il connaissait du contentieux électoral des Conseils provinciaux et départementaux;

2° Il statuait sur les recours en cassation formés contre les arrêts de la Cour des Comptes;

3° Il jugeait enfin les recours en cassation formés contre les décisions des tribunaux administratifs en matière d'impôt foncier.

Le Conseil d'Etat organisé en 1864 ne possédait pas d'attributions contentieuses.

Il n'y a rien à dire du Conseil d'Etat de 1911-1914, presque identique au Conseil d'Etat actuel.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat, tel qu'il a été organisé par la Constitution du 3 juin 1927 et la loi du 24 décembre 1928, juge :

1° En premier ressort les recours en annulation contre les actes de l'administration ;

2° Les appels interjetés contre les décisions du caissier au sujet de la perception de l'impôt du timbre;

3° La cassation des pourvois formés contre les décisions des tribunaux administratifs existant.

Il peut, en outre, être chargé par des lois spéciales du jugement en premier ressort des affaires du contentieux administratif.

Il apparaît donc que la compétence du Conseil d'Etat a bien varié depuis ses origines (1833 jusqu'à nos jours).

En France, le Conseil d'Etat a de multiples attributions contentieuses: avant tout c'est le juge administratif de droit commun, et comme tel il juge en premier et dernier degré, il juge ensuite en appel les décisions des Conseils de préfecture, celles du contentieux des colonies, certains arrêtés préfectoraux et les décisions de quelques Commissions administratives spéciales (loi du 16 septembre

1857) ; enfin, il juge en cassation les recours formés contre les décisions de la Cour des Comptes, des Conseils de révision, des tribunaux créés pour l'évaluation des dommages de guerre (loi de 1919), les recours en cassation pour incompétence, excès de pouvoir, violation de la loi, dérogation aux formes légales, etc...

Donc les attributions contentieuses du Conseil d'Etat grec sont identiques à celles du Conseil d'Etat français. c'est fort heureux ; il reste maintenant au législateur grec à régler minutieusement comme on l'a fait en France, l'étendue de la compétence : à cet égard il est souhaitable que le nombre des affaires, dont le Conseil connaît actuellement en premier ressort, en appel et en cassation (seulement les affaires dans chacun de ces cas) soit considérablement accru, et qu'il devienne ainsi comme en France, le principal juge administratif ; il serait encore souhaitable qu'au cours du développement de cette compétence, le législateur ait toujours présent à l'esprit le Conseil d'Etat français, organisme modèle ayant acquis une réputation mondiale.

En organisant le Conseil d'Etat actuel, le législateur hellène a surtout envisagé les attributions contentieuses du Conseil d'Etat français, aussi s'est-il écarté du modèle, lorsqu'il s'est agi de réglementer les attributions consultatives et administratives. L'avenir révélera, si cette reproduction bien imparfaite n'est pas indigne de l'original.

CHAPITRE IV

Les Sections — L'Assemblée Générale La Procédure devant le Conseil d'État

Nous divisons ce chapitre en 7 paragraphes :

- § 1. — Généralités.
 - § 2. — Organisation des sections administratives.
 - § 3. — Procédure devant les sections administratives.
 - § 4. — Organisation des sections contentieuses.
 - § 5. — Procédure devant les sections contentieuses.
 - § 6. — Organisation de l'Assemblée générale.
 - § 7. — Procédure devant l'Assemblée générale.
-

§ 1. — Généralités

SOMMAIRE

DIVISION LOGIQUE EN SECTIONS. — MESURE DANS LAQUELLE LE LÉGISLATEUR GREC A ESSAYÉ DE LA RÉALISER. — DIVISION DU CONSEIL D'ÉTAT EN QUATRE SECTIONS PAR L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. — DIVISION DU CONSEIL D'ÉTAT EN TROIS SECTIONS PAR L'ORDONNANCE DU 5 FÉVRIER 1865. LEUR RÔLE UNIQUE. — TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914. — DIVISION DU CONSEIL D'ÉTAT EN DEUX SECTIONS; SON ILLOGISME. — DUALITÉ DES ATTRIBUTIONS DE LA PREMIÈRE SECTION. — ADOPTION PAR LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928 DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914 QUANT À LA DIVISION DES SECTIONS. — DIVISION RATIONNELLE DU CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS EN SECTIONS. LES SECTIONS ADMINISTRATIVES ET LES SECTIONS CONTENTIEUSES. NON ADOPTION DU SYSTÈME FRANÇAIS EN GRÈCE.

Le Conseil d'Etat est un corps consultatif, coopérant à la préparation des lois et des décrets, et c'est aussi un tribunal administratif; ses sections sont donc administratives et contentieuses; leur réunion forme l'Assemblée générale, qui connaît des questions les plus importantes ne pouvant être examinées par les sections isolées; telle est l'organisation du Conseil d'Etat français. Dans quelle mesure le législateur grec a-t-il adopté cette division rationnelle ?

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 divisait le Conseil d'Etat en quatre sections :

- 1° Section de la législation civile et pénale ;
- 2° Section des finances ;
- 3° Section purement administrative ;
- 4° Section du contentieux.

Les deux premières donnaient seulement des avis sans rendre de décisions ; au contraire, la section purement administrative rendait fréquemment des décisions dans l'exercice de son autorité administrative. Enfin, la quatrième section ne donnait jamais d'avis, mais elle statuait toujours définitivement comme un tribunal.

La Constitution du 17 novembre 1864 rétablissant le Conseil d'Etat, distinguait trois sections, toutes administratives :

- 1° La section de législation civile et pénale ;
- 2° La section des finances ;
- 3° La section purement administrative.

D'après l'article 2 de l'Ordonnance du 5 février 1865, qui réglementait en détail l'organisation du Conseil d'Etat, les conseillers d'Etat délibéraient soit en Assemblée générale, soit en sections ; ils adoptaient la première formation pour rendre une décision définitive ; quant aux sections, elles préparaient les affaires destinées à être discutées en Assemblée générale.

Passons à la troisième forme du Conseil d'Etat. (*Loi constitutionnelle de 1911 révisant la Constitution de 1864.*)

Examinons d'abord les travaux préparatoires : La Commission représentant le parti Rhali, dans son rapport soumis à la Chambre le 25 septembre 1910, proposait de ne pas établir dans la Constitution de division en

sections du Conseil d'Etat, mais de laisser ce soin au législateur de l'avenir, s'il le jugeait nécessaire; ce fut l'œuvre des auteurs de la loi du 16 septembre 1914 qui, dans ses articles 21 et 22, décidait que le Conseil d'Etat est divisé en deux sections, dont l'une comprend le président du Conseil d'Etat, cinq conseillers en service ordinaire, des conseillers en service extraordinaire, et l'autre le vice-président du Conseil d'Etat et 5 conseillers en service ordinaire; le règlement intérieur du Conseil d'Etat procède chaque année à la composition des sections; lorsque les membres en service ordinaire d'une section sont absents ou empêchés, ils sont remplacés par des membres des autres sections choisis à l'ancienneté.

La première section s'occupait : de la préparation des projets de lois et des règlements et de la surveillance des fonctionnaires (article 2); la deuxième du jugement des affaires du contentieux administratif en premier et dernier ressort, en appel et en cassation (article 23).

La loi du 24 décembre 1928, aujourd'hui en vigueur, divise également le Conseil d'Etat en deux sections; la répartition du personnel en ces deux sections est faite annuellement par le règlement intérieur du Conseil d'Etat; en cas d'absence ou d'empêchement de membres d'une section, il est procédé à leur remplacement par d'autres membres que le président désigne (article 21).

En France, le Conseil d'Etat est divisé en deux catégories de sections : les sections administratives et les sections contentieuses.

En Grèce, ainsi que nous l'avons vue, l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, distinguait nettement une section

contentieuse de trois autres sections qui étaient purement administratives.

L'Ordonnance du 5 février 1865 n'organisait que des sections administratives, et c'était bien naturel, car les attributions du Conseil d'Etat, qu'elle rétablissait étaient réduites à un rôle consultatif et à la préparation des projets de lois et des règlements. Les lois de 1914 et de 1928 adoptèrent un système opposé: Elles organisent deux sections ; la deuxième est purement contentieuse; la première est à la fois contentieuse et administrative, elle s'occupe : 1° de la préparation des décrets réglementaires ; 2° du jugement (le mot jugement doit être bien remarqué) des recours des fonctionnaires formés contre les décisions des Conseils privés des ministères (*art. 22 de la loi du 24 décembre 1928*).

Quelle était donc la nature de cette section?

S'agit-il d'une section administrative ou d'une section contentieuse? Autrement dit, ces sections ont-elles un caractère administratif ou juridictionnel? Il y a un grand intérêt à être fixé sur ce point (autorité de la chose jugée, ouverture des recours, etc.) : à notre avis, on ne peut dire d'une manière absolue, que le caractère de cette section est purement administratif ou purement contentieux ; il est administratif quand la section s'occupe de la préparation des décrets; il est contentieux quand elle juge les recours des fonctionnaires. Le législateur grec de 1928 aurait dû imiter la loi française ou les lois grecques organisant les Conseils d'Etat précédents, en distinguant nettement les sections contentieuses des sections administratives.

§ 2. — Organisation des sections administratives

SOMMAIRE

ORGANISATION DE TROIS SECTIONS ADMINISTRATIVES PAR L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. — PARTICIPATION DES MINISTRES AUX SÉANCES DES SECTIONS ADMINISTRATIVES. — ORGANISATION DE TROIS SECTIONS ADMINISTRATIVES PAR L'ORDONNANCE DU 5 FÉVRIER 1865. — ABSENCE DE RÉGLEMENTATION DÉTAILLÉE DES ATTRIBUTIONS DE CHAQUE SECTION. — ORGANISATION D'UNE SEULE SECTION ADMINISTRATIVE PAR LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914, SON DOUBLE CARACTÈRE ADMINISTRATIF ET CONTENTIEUX. — REPRODUCTION DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914 PAR LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928, L'ERREUR COMMISE PAR LE LÉGISLATEUR DE 1914 EST RÉPÉTÉE ET AGGRAVÉE. SUPPRESSION DE LA PRÉPARATION DES LOIS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, ELLE AURA POUR CONSÉQUENCE UNE LÉGISLATION DE QUALITÉ DOUTEUSE. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DE LA PREMIÈRE SECTION. — LES QUATRE SECTIONS ADMINISTRATIVES EN FRANCE, LEUR COMPOSITION. — LE DÉCRET DU 2 AOÛT 1879 PORTANT RÉGLEMENTATION DÉTAILLÉE DE LEURS ATTRIBUTIONS. — LE LÉGISLATEUR GREC AURAIT DU IMITER LA LOI FRANÇAISE. L'UNIQUE SECTION ADMINISTRATIVE DU CONSEIL D'ÉTAT HELLÉNIQUE NE POURRA SUFFIRE À LA PRÉPARATION DES RÉGLEMENTS.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, le Conseil d'Etat était divisé en trois sections administratives :

- 1° Section de législation civile et pénale ;
- 2° Section financière ;
- 3° Section du reste de l'administration.

Dans ses délibérations, chaque section devait être composée d'au moins cinq membres, y compris le président ou son remplaçant; par exception, la section du contentieux comprenait 7 membres (art. 58). Un conseiller pouvait appartenir à deux ou plusieurs sections (art. 19). Chaque section était présidée par le président du Conseil d'Etat et s'il en était empêché, par un vice-président choisi par le roi (art. 70); si ce dernier était également absent, la présidence était alors confiée au plus ancien des conseillers en service ordinaire; toutes les fois que plusieurs sections, y compris la section du contentieux, siégeaient simultanément, le président du Conseil d'Etat présidait la section du contentieux (art. 59). Ceci montre bien que le Conseil d'Etat, dans l'esprit du législateur, était surtout un tribunal administratif; les ministres avaient le droit d'assister aux séances de l'Assemblée générale et des sections avec voix consultative seulement, toutes les fois qu'ils le jugeaient nécessaire (art. 63); leur opinion devait être mentionnée dans le bulletin des séances, afin que les divergences les séparant de leurs collègues, apparussent nettement (art. 60), ils pouvaient prendre la parole quand il leur plaisait (art. 62). Lorsque les ministres assistaient aux séances, ils n'avaient ni voix consultative, ni le droit de prendre la parole; ils répondaient simplement aux demandes de renseignements qui leur étaient adressées (art. 63); le fauteuil occupé dans la salle des séances par les ministres étaient placés à l'écart, afin qu'ils puissent parler et être entendu aisément (art. 6, *sic*). Les conseillers en service extraordinaire n'avaient ni voix délibérante, ni voix consultative dans

les sections du contentieux (art. 61), mais on ne peut en conclure *a contrario* qu'il n'en était pas de même dans les autres sections; en effet, d'après les articles 5 et 7, les conseillers en service extraordinaire ne pouvaient pas prendre part effectivement aux délibérations du Conseil, ils pouvaient seulement être convoqués pour assister aux séances, si le roi le permettait ou l'ordonnait; parfois d'autres fonctionnaires de l'administration pouvaient assister aux délibérations du Conseil pour fournir des renseignements sur des questions techniques ou scientifiques (art. 66). L'Ordonnance du 5 février 1865 organisait trois sections administratives :

1° Section de législation civile et pénale;

2° Section financière ;

3° Section purement administrative.

Chacune d'elles avait un domaine différent, ainsi que leur nom l'indique.

Si une question était du domaine de deux sections, elle était examinée par les deux sections compétentes réunies alors en une section unique (art. 8).

Les conseillers étaient répartis dans chaque section en tenant compte de leur compétence et de leurs aptitudes particulières par une Commission composée du président du Conseil d'Etat et de deux conseillers par voie de tirage au sort (art. 9). Chaque section était composée d'un nombre égal de conseillers. Si le nombre des conseillers en service dans toutes les sections était inférieur au nombre total des conseillers en service dans le Conseil d'Etat, les conseillers restants étaient répartis dans toutes les sec-

tions suivant leur compétence (art. 10) ; les travaux de chaque section étaient dirigés par un président choisi parmi les conseillers de la section, élu chaque année par tous les membres au bulletin secret et à la majorité absolue ; lorsque le président de section était absent ou empêché d'exercer ses fonctions, il était remplacé par le plus âgé des conseillers de la section (art. 11) ; pour qu'une section put délibérer régulièrement, il fallait la présence de quatre conseillers au maximum ; la délibération se faisait suivant les dispositions prévues aux articles 3 et 4 de l'Ordonnance du 5 février 1865, art. 12.

La loi du 16 septembre 1914 organisait une section administrative s'occupant de la préparation des projets de lois et des règlements, et de la surveillance des fonctionnaires publics (art. 22).

Le règlement intérieur du Conseil d'Etat procédait à la répartition des maîtres des requêtes et des auditeurs dans les sections ; chaque section comprenait un secrétaire spécial pouvant être remplacé par un sous-secrétaire.

La loi du 24 décembre 1928, aujourd'hui en vigueur, organise une section que nous appellerons « section administrative », s'occupant :

1° De la préparation des décrets réglementaires ;

2° Du jugement des recours des fonctionnaires contre les décisions des Conseils privés des ministères (art. 22) ; l'article 114 de la Constitution de 1928 traite de ce recours :

« Les qualités exigées des fonctionnaires publics sont
« fixées par la loi ; les fonctionnaires sont titularisés du

« jour de leur nomination tant qu'existe leur service, le
« cas de cessation de fonctions prononcée par une déci-
« sion judiciaire étant mis à part; ils ne peuvent être
« changés de résidence ou révoqués, ou être promus en
« avancement sans une décision du Conseil privée com-
« posé pour les deux tiers au moins des fonctionnaires
« publics; un recours en Conseil d'Etat est ouvert contre
« les décisions de ce Conseil.

« Ces dispositions s'appliquent aussi aux fonction-
« naires des Chambres qui sont soumis, en ce qui con-
« cerne leur révocation et leur avancement, à un Con-
« seil composé, soit de 10 sénateurs, soit de 10 députés,
« suivant qu'il s'agit d'un fonctionnaire de la Chambre
« ou du Sénat, au début de chaque législature par le
« président de l'une et de l'autre Assemblée.

« Les ambassadeurs, les agents diplomatiques, les
« administrateurs généraux des provinces, les secré-
« taires généraux et les directeurs généraux des minis-
« tères, les préfets, les commissaires du Gouvernement
« devant le Saint-Concile, les fonctionnaires du bureau
« politique et des bureaux particuliers des ministres et
« des présidents des Chambres ne sont soumis à aucun
« Conseil privé au sujet de leur révocation et de leur
« avancement. »

Jetons un coup d'œil sur l'organisation des sections administratives en France. Nous comparerons ensuite les deux pays.

En France, il y a quatre sections administratives, ce sont les suivantes :

1° La section de justice et des affaires étrangères. (Elle a été créée par l'article 4 de la loi du 13 juillet 1879) ;

2° La section de l'intérieur, des religions, de l'instruction publique et des beaux-arts ;

3° La section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies ;

4° La section des travaux publics, des postes, télégraphes, téléphones, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale. (Le travail et la prévoyance sociales ont été ajoutés par le décret du 4 novembre 1905 consécutif à la fondation du ministère du travail. *Pandectes françaises, supplément V° Conseil d'Etat, n° 63.*)

Ces sections sont composées chacune de quatre conseillers d'Etat en service ordinaire et d'un président. (*Loi du 1^{er} mars 1923, art. 6.*) Les conseillers d'Etat en service ordinaire sont nommés dans ces sections par décret du président de la République ; elles comprennent aussi des conseillers en service extraordinaire, dont le nombre varie suivant les besoins du service et qui sont répartis entre les sections par décision du ministre de la Justice, président du Conseil d'Etat (*art. 10 de la loi du 24 mai 1872*) ; chaque section comprend un secrétaire général, ainsi que des maîtres de requêtes et des auditeurs de première et de deuxième classe, dans les proportions suivantes fixées par l'article premier du décret du 1^{er} juin 1910.

Première section : Deux maîtres des requêtes, deux auditeurs de première classe, quatre de deuxième classe.

Deuxième section: Trois maîtres de requêtes, deux auditeurs de première classe, quatre de deuxième classe.

Troisième section: Trois maîtres de requêtes, deux auditeurs de première classe, quatre de deuxième classe.

Quatrième section: Quatre maîtres des requêtes, deux auditeurs de première classe, quatre de deuxième classe.

Cette composition peut être modifiée, s'il y a lieu, par le président du Conseil d'Etat sur la proposition des présidents de section.

Les conseillers en service ordinaire ne peuvent être changés de section que sur leur propre demande et par décision du vice-président.

L'attribution des présidences des différentes sections a lieu tous les ans, le 15 octobre, après entente entre le vice-président et les présidents de sections (*décret du 2 août 1879, art. 4 et 5*) et après décision du ministre de la Justice. Chaque section ne peut délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents; lorsqu'une décision est rendue, en cas de partage des voix, c'est la voix du président qui est prépondérante. (*Loi du 24 mai 1872, art. 12.*)

Les différentes sections administratives jouent à l'égard du Conseil, le même rôle que les Commissions parlementaires à l'égard des Chambres.

Avant d'être saisie d'une affaire, l'Assemblée générale doit examiner un rapport préparé par la section dans la compétence de laquelle rentre cette affaire. (*Béquet, par. 56 et 228; Cf. art. 17 de la loi du 24 mai 1872.*)

Entre ces quatre sections, les projets de lois ou propo-

sitions de lois, les projets de décrets réglementaires et les affaires administratives de l'Algérie sont distribuées en tenant compte de leur compétence respective.

La répartition s'opère de la manière suivante :

A. Section de législation, justice et affaires étrangères :

(Elle a été établie par l'article 4 de la loi du 13 juillet 1879.) La section de législation s'occupe de toutes les affaires émanant des ministères de la justice et des affaires étrangères. Elle prépare également, soit seule, soit avec l'adjonction d'une autre section, tous les projets de lois d'intérêt général, touchant au droit civil, commercial, criminel, etc.

Le cercle de sa compétence administrative s'étend, en outre, sur les objets suivants :

1° Lois et règlements d'administration publique d'ordre général, civil ou criminel ;

2° Création de tribunaux de première instance, de commerce, de juges et de juges suppléants, de justices de paix en France, en Algérie et en Tunisie ;

3° Suppression de tribunaux ;

4° Délimitation de cantons judiciaires et modifications des circonscriptions judiciaires ;

5° Additions et substitutions de noms ;

6° Naturalisation de toutes sortes, exceptionnelles et ordinaires, en France, en Annam, au Tonkin, en Algérie et dans les colonies ;

7° Révocations d'admissions à domicile ;

8° Legs à la chancellerie de la Légion d'honneur, aux ordres et compagnies d'officiers ministériels ;

9° Appels du Conseil des prises.

Cette section se compose d'un président de section, de 5 conseillers, des conseillers en service extraordinaire du ministère correspondant, de trois maîtres des requêtes, de deux auditeurs de première classe, de trois auditeurs de deuxième classe et d'un secrétaire. (*Décret du 2 août 1879, art. 4.*)

B. *Section de l'intérieur, de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes :*

Cette section traite toutes les affaires des ministères de l'Intérieur et de l'Instruction publique, c'est à elle qu'ont été remises les affaires des cultes, à quelque ministère que soit d'ailleurs rattachée spécialement leur administration qu'on sait assez vagabonde. (*Béquet, § 232.*)

Ses attributions administratives comprennent :

1° Dons et legs aux départements, aux communes et aux établissements divers de charité ou d'enseignement religieux ;

2° Annulation de délibérations de Conseils généraux ;

3° Rectification de limites de départements, d'arrondissements ou de communes ;

4° Acquisitions, aliénation, échanges, emprunts, impositions extraordinaires, impositions d'office, changements de noms, modifications de circonscriptions territoriales, rachats de concessions de droits de péage sur les ponts, expropriations relatives aux communes ;

5° Voirie urbaine et vicinale ;

6° Autorisation de plaider des communes et établissements publics ;

7° Distraction des dépendances de presbytères et désaffectation ;

8° Créations, acquisitions, aliénations, échanges, transaction, expropriations, emprunts, statuts, règlements, des hospices, asiles d'aliénés, et bureaux de bienfaisance ;

9° Organisation, réorganisation et modifications, statuts et règlements des monts de piété ;

10° Reconnaissance comme établissements d'utilité publique, approbation et modification de statuts, acquisitions, échanges, emprunts, emploi des fonds de sociétés de bienfaisance, asiles, crèches, associations, orphelinats, caisses, fondations, sociétés de secours mutuels, etc. ;

11° Acquisitions, aliénations, emprunts, caisses de retraites, etc..., des établissements religieux divers : évêchés, fabriques, cures et succursales ;

12° Etablissements de chapelles de cures, chapelles vicariales, oratoires particuliers et chapelles domestiques ;

13° Fondation et statuts, acquisitions, aliénations, échanges, emprunts, etc., des congrégations d'hommes et de femmes ;

14° Recours pour abus ;

15° Enregistrement des bulles et actes de la Cour de Rome ;

16° Sociétés savantes.

Elle se compose d'un président, de cinq conseillers, de conseillers en service extraordinaire des ministères, correspondant. (*Décret du 2 août 1879.*)

C. Section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies :

La section des finances est chargée de l'étude des dossiers des ministères des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies. C'est à cette section que sont rattachées les affaires coloniales.

Ses attributions administratives comprennent :

1° La législation coloniale et les affaires administratives du service des colonies ;

2° Les crédits extraordinaires et supplémentaires ;

3° Les crédits supplémentaires d'inscription pour les pensions civiles ;

4° La répartition annuelle des crédits d'inscription des pensions ;

5° Les remises de débets ;

6° Les décharges de responsabilité (comptables publics) ;

7° Les octrois ;

8° Les pensions civiles ;

9° Les pensions du département de la Marine et des Colonies ;

10° Les pensions dites demi-soldes ;

11° Les pensions liquidées sur les fonds de caisses de retraites spéciales ;

12° La fixation des limites de la mer ;

13° Les concessions de lois de mer ou de droit d'atterrissement ;

14° Les bacs ;

15° Les échanges domaniaux ;

16° La déclaration de caducité des créances du Trésor ;

17° Les legs à l'Etat et aux établissements financiers, militaires, maritimes et coloniaux ;

18° La décharge de manquants de distillerie ;

19° Les statuts de caisses de retraite des communes, hospices, sapeurs-pompiers, etc.

La section des finances est composée d'un président, de cinq conseillers, des conseillers en service extraordinaire appartenant aux ministères correspondant, de cinq maîtres des requêtes, de deux auditeurs de première classe, de quatre auditeurs de deuxième classe et d'un secrétaire. (*Décret du 2 août 1879, art. 4.*)

D. Section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des ponts :

La section des travaux publics a les affaires des ministères des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce, moins celles relatives aux colonies.

Ses attributions ordinaires sont les suivantes :

1° Régime des eaux, travaux d'assainissement, de barrage, de canalisation, curage, travaux de défense, tonnage, hâlage ;

2° Les prises d'eau ; les règlements d'eau ;

3° Les chemins de fer, concession, établissement, cession, travaux divers ;

4° Les tramways et chemins de fer en route ;

5° Les carrières ;

6° La pêche fluviale ;

7° Les dons et legs aux établissements agricoles, commerciaux, industriels et miniers ;

8° La délimitation du rivage de la mer et des fleuves ;

9° Les mines, concession, fusion, renonciation, déchéance ;

10° Le dessèchement de marais ;

11° L'établissement de ponts, concession du péage ;

12° Les ports maritimes et fluviaux, travaux divers sur le domaine public, concessions, établissements sur les quais ;

13° Les routes, déclaration d'utilité publique, établissement, alignement, rectification ;

14° Les associations syndicales forestières, emprunts, établissement de périmètre, classement des propriétés ;

15° Les forêts, défrichement, reboisement, restauration et conservation des terrains en montagne ;

16° La fixation et ensemencement des dunes ;

17° Les caisses d'épargne ;

18° Les Chambres de commerce ;

19° Les Conseils de prud'hommes ;

20° Les salles de ventes publiques ;

21° Les bureaux de conditionnement et de tirage ;

22° Les eaux minérales, déclaration d'intérêt public, établissement du périmètre ;

23° Les sociétés d'assurances sur la vie ;

24° Les tontines.

Elle se compose d'un président, de cinq conseillers, des conseillers en service extraordinaire des ministères cor-

respondants, de cinq maîtres des requêtes, de deux auditeurs de première classe et de quatre auditeurs de deuxième classe. (*Décret du 2 août 1879, art. 4.*)

Voyons maintenant dans quelle mesure le législateur grec a reproduit l'organisation des sections administratives du Conseil d'Etat français.

Il n'a pas imité la réglementation minutieuse du législateur français au sujet de la compétence particulière de chaque section.

L'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 se contente de diviser le Conseil d'Etat en 4 sections : section des lois civiles et pénales, section financière, section « purement administrative ».

On était donc loin du système français.

La Constitution de 1864 ne contenait rien sur la division en sections; l'Ordonnance du 5 février 1865 divisait le Conseil d'Etat en trois sections, législation civile et pénale, finances, administration; elle ajoute dans son article 8: « Chacune d'entre elles connaît des affaires de sa compétence; lorsqu'une affaire intéresse deux sections, elle sera examinée par les deux réunies. » Mais l'ordonnance ne déterminait pas les limites de la compétence de chaque section; ici encore la réglementation de la loi française était écartée.

La loi du 16 septembre 1914 ne consacrait qu'une section à la préparation des lois et des décrets, travail beaucoup trop lourd auquel elle ne pouvait suffire (art. 22).

La loi du 24 décembre 1928, aujourd'hui en vigueur, ne fait que reproduire la loi de 1914.

Nous doutons fort qu'une seule section puisse s'acquitter de la préparation des décrets; la loi française, au contraire, a créé quatre sections pour ce travail, ayant chacune une compétence spéciale. Les auteurs de la loi du 24 décembre 1928 avaient manifesté l'intention de copier le Conseil d'Etat, tel qu'il fonctionne en France, ils auraient bien dû agir ainsi et ne pas organiser une seule section pour le travail de la préparation des décrets qui sera rapidement débordée et préparera des décrets encore plus mauvais que ceux du XIX^e siècle.

§ 3. = Procédure devant les sections administratives

SOMMAIRE

RÔLE SECONDAIRE DES SECTIONS ADMINISTRATIVES A L'ÉGARD DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. — ABSENCE PARTIELLE DE RÉGLEMENTATION DE LA PROCÉDURE DANS LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864 ET DANS LES ORDONNANCES ULTÉRIEURES. — ÉTUDE D'UNE PHASE DE LA PROCÉDURE DEVANT LA PREMIÈRE SECTION D'APRÈS LES LOIS DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET DU 24 DÉCEMBRE 1928. PROCÉDURE EMPLOYÉE POUR LA PRÉPARATION DES RÈGLEMENTS. LA NOMINATION DU RAPPORTEUR. RÔLE DE LA SECTION. COMPOSITION DE LA SECTION. COMMENT LA SECTION EST-ELLE CHARGÉE DE LA PRÉPARATION DES RÈGLEMENTS? RÈGLEMENTS FAITS EN EXÉCUTION D'UNE DÉLÉGATION LÉGISLATIVE FORMELLE. MODIFICATION OU ABROGATION DES RÈGLEMENTS. RÔLE PUREMENT CONSULTATIF DE LA SECTION. — EN FRANCE, SEUL LE MINISTRE DE LA JUSTICE INTRODUIT UN PROJET AU CONSEIL D'ÉTAT. DIFFÉRENTS REGISTRES TENUS POUR LA MARCHE DE LA PROCÉDURE. REPRÉSENTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES. PUBLICITÉ DES SÉANCES EN FRANCE. — LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX LÉGISLATION: INTRODUCTION DU PROJET AU CONSEIL D'ÉTAT. RESSEMBLANCE MINIME. NOMBREUSES DIFFÉRENCES JUSTIFIÉES PAR LE PEU D'IMPORTANCE QUE LE LÉGISLATEUR GREC A ATTACHÉ AUX SECTIONS ADMINISTRATIVES.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, le travail consultatif du Conseil d'Etat était toujours accompli par la majorité de l'Assemblée générale après discussion préalable dans les sections compétentes ; le véritable travail se faisait donc en Assemblée générale (*à ce sujet nous renvoyons au § 7 du présent chapitre qui traite la*

question) ; quant aux sections, elles se bornaient à un travail préparatoire d'importance secondaire, sur lequel nous n'insistons pas.

D'après la Constitution du 17 novembre 1864, tous les **projets** de lois d'initiative gouvernementale et toutes les propositions de lois, après un vote de la Chambre admettant le principe, sans aucun engagement définitif sur le fond, devaient être renvoyés au Conseil d'Etat ; une fois de retour, la Chambre pouvait les modifier et les renvoyer au Conseil, si elle le jugeait nécessaire. Le Conseil d'Etat devait exprimer son avis au sujet des projets qui lui étaient adressés dans un délai de 10 jours à partir de leur réception ; s'il l'estimait utile, il pouvait demander la prorogation du délai ; la Chambre avait la faculté de le porter à 15 jours. Si ce délai, ainsi augmenté, ne suffisait pas au Conseil, la Chambre pouvait alors se passer de son avis, elle continuait la discussion et votait le projet. (*Art. 84 de la Constitution du 17 novembre 1864.*)

Le nombre des membres du Conseil d'Etat ne pouvait être inférieur à 15 et supérieur à 20.

L'article 57, par. 2 de la Constitution du 17 novembre 1864 relatif à cette procédure, était ainsi conçu : « Une fois le principe d'une loi adopté par la Chambre, le projet est renvoyé à une Commission ; s'il n'a pas été renvoyé auparavant, la Chambre a la faculté de le soumettre à l'examen du Conseil d'Etat. Dès que le projet revient à la Commission, il est discuté article par article dans plusieurs séances, si cela est nécessaire, mais séparées par un intervalle de 48 heures. Si la Chambre estime qu'il y a urgence, elle ne renvoie pas le projet à une

Commission et limite à 24 heures l'intervalle entre les séances consacrées à la discussion.

Telles étaient les différentes phases de la procédure de la préparation des lois par le Conseil d'Etat.

Nous arrivons ainsi à la procédure employée devant les sections administratives; elle est réglementée par une loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928 aujourd'hui en vigueur.

Il ne sera question dans ce paragraphe que de la procédure employée devant la première section, lorsqu'elle prépare les règlements; quant à la procédure en usage dans cette même section pour le jugement des recours formés par les fonctionnaires contre les décisions des Conseils privés des ministères, au sujet de leur avancement ou de leur révocation, elle sera étudiée dans le paragraphe 5 consacré à la deuxième section du Conseil d'Etat, section purement contentieuse, où son étude sera bien mieux placée; il peut paraître bizarre de couper ainsi l'étude de la procédure d'une même section, mais c'est par un souci de clarté, car le législateur a donné à cette section des attributions administratives et contentieuses, mélange très critiquable. (*Cf. § 1 du présent chapitre.*)

Il est illogique d'étudier dans un même paragraphe deux procédures dont l'une est purement administrative et l'autre purement contentieuse.

La loi du 16 septembre 1914 règle de la manière suivante la procédure employée pour la préparation des lois et des règlements; de même la loi du 24 décembre 1928.

Une fois que le projet est présenté au Conseil d'Etat, conformément aux articles 83 et 84 de la Constitution de

1864 révisée en 1911, un exemplaire du projet est distribué aussitôt à chaque membre de la section administrative. Le président nomme un conseiller ou un maître des requêtes et convoque en séance pour tel ou tel jour les membres de la section; l'exposé du rapporteur y est discuté et approuvé s'il y a lieu; le secrétaire rédige un compte rendu détaillé. (*Art. 28 de la loi du 16 septembre 1914 et de la loi du 24 décembre 1928.*)

Dans le texte du règlement, il doit être fait mention que le Conseil d'Etat a été consulté et qu'il a rendu un avis, ou que tout en ayant été consulté, il n'a pas donné d'avis dans le délai légal. (*Art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.*)

Si le président est empêché ou absent, il est remplacé par le plus ancien des conseillers en service ordinaire; une séance valable exige la présence de 4 conseillers en service ordinaire au maximum.

A cette disposition, la loi de 1928 ajoute les suivantes:

1° Le Conseil d'Etat ne prépare plus que les règlements;

2° La section administrative doit comprendre 5 conseillers pour siéger valablement et deux maîtres des requêtes;

3° Le ministre intéressé par le règlement peut, s'il le désire, assister à la discussion ou se faire représenter par un fonctionnaire supérieur. (*Art. 28 de la loi du 24 décembre 1928.*)

4° Tous les règlements faits en exécution d'une délégation législative formelle (*art. 76 de la Constitution du 3 juin 1927*) sont renvoyés au Conseil d'Etat, pour exa-

men, par le ministre compétent qui fixe un délai au Conseil pour y procéder.

Le même système est employé, lorsqu'il s'agit d'une modification ou d'une abrogation de règlement. (*Art. 29 de la loi du 24 décembre 1928*);

5° L'opinion du Conseil d'Etat a un caractère purement administratif (même article).

Voyons maintenant quelle est la procédure devant les sections administratives en France :

Lorsque le Conseil est chargé de la préparation d'un projet, il en est fait mention sur un registre tenu par le secrétaire général, et il est envoyé à la section compétente. (*Décision ministérielle du 5 novembre, an VIII, art. 12, § 19.*)

Dans chaque section, un registre est tenu où la date de réception des projets est inscrite; le président de la section nomme un rapporteur (*un maître des requêtes ou un auditeur*) pour chaque affaire. Dans un troisième registre, il est fait mention de la nature de l'affaire. (*Décret du 2 août 1879, art. 8 et 9.*) A l'issue de chaque séance, le secrétaire de la section rédige un compte rendu détaillé où il est fait mention de la décision qui a été rendue et du nombre des membres qui étaient présents. Toutes les fois que plusieurs sections sont convoquées en assemblée commune par le vice-président du Conseil, les convocations doivent indiquer l'ordre du jour. (*Décret du 2 août 1879, art. 10 et 11.*) Au compte rendu des délibérations des sections, il est joint un sommaire toutes les fois que le président l'ordonne en raison de l'importance de l'affaire; un maître des requêtes nom-

mé par le président rédige ce sommaire avec le concours d'un employé de bureau, il est approuvé par le président ou par l'un des conseillers ou des maîtres des requêtes qui étaient présents à la séance et choisis par le président. (*Décret du 2 août 1879, art. 30.*) Les projets soumis à la préparation du Conseil d'Etat ne peuvent y être introduit que par l'intermédiaire du ministre de la Justice, président du Conseil d'Etat; le particulier intéressé à la confection du projet, transmet les documents nécessaires au ministre compétent qui les transmet au ministre de la Justice, président du Conseil d'Etat et en demande l'examen; si c'est le ministre lui-même qui en demande la confection, il procède d'une manière identique, et il doit passer par l'intermédiaire du ministre de la Justice. (*Béquet, § 250 et suivants.*) Après avoir envoyé leur demande au ministre, les parties intéressées peuvent également s'adresser au Conseil directement ou par l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'Etat, en lui faisant parvenir les documents et les renseignements nécessaires. (*Pandectes françaises, V^o Conseil d'Etat, n^o 507; loi du 21 juillet 1893, art. 3; loi du 21 avril 1810, art. 28.*) Les documents originaux sont déposés au bureau du Conseil d'Etat, des copies en sont distribuées aux membres de la section; l'avocat de la partie intéressée peut consulter les originaux au bureau du Conseil et prendre des notes pour la rédaction d'un mémoire; le président de la section nomme un rapporteur qui étudie le projet et rédige un rapport envoyé à la section ou aux sections réunies; s'il estime justifiée la création du projet, il conclut à son adoption; s'il juge des modifications nécessaires, il y

procède ou bien il rédige entièrement un nouveau projet; s'il conclut à une non adoption, il en donne les motifs dans un exposé détaillé. (*Béquet*, § 253.)

Les séances des sections administratives ne sont pas publiques, et il n'y a pas de plaidoirie. (*Pandectes françaises*, V^o *Conseil d'Etat*, § 513 à 520); mais des experts peuvent être entendus, si la section le permet (*Béquet*, § 258); les sections peuvent également demander à une autorité administrative ou à un particulier, des renseignements fournis par écrit ou oralement par l'intermédiaire soit d'un maître des requêtes, soit d'un conseiller en service extraordinaire. (*Béquet*, § 257.) Toutes les fois qu'une section ne peut pas réunir le nombre de membres nécessaires pour une délibération valable à cause des congés annuels, de l'absence ou d'un empêchement d'un ou plusieurs conseillers, le vice-président du Conseil d'Etat, d'accord avec les présidents de sections, complètent la section déficitaire en faisant appel aux conseillers des autres sections; s'il y a urgence, le président de section opère lui-même ce remplacement. (*Décret du 2 août 1879.*)

Les sections discutent :

D'abord sur toutes les propositions du rapporteur et ensuite sur celles des membres; après la discussion, elles peuvent adopter, modifier ou rejeter les propositions du rapporteur; elles peuvent également ordonner un examen supplémentaire de l'affaire et la confier au rapporteur, ou renvoyer l'affaire à l'assemblée générale. (*Béquet*, § 256; *Pandectes françaises*, V^o *Conseil d'Etat*, § 518.) Lorsqu'il s'agit d'une affaire destinée à être sou-

mise à l'Assemblée générale du Conseil, qui statuera définitivement à cet égard (et ceci arrive très souvent), la section ne rend pas une décision, mais un simple avis, dont l'Assemblée générale connaîtra. (*Hauriou, op. cit., page 969.*) La décision, une fois rendue et le décret signé par le président de la République, le président de la section la communique par écrit à l'avocat de la partie intéressée ou à la partie elle-même, si elle n'avait pas d'avocat. (*Pandectes françaises, V^o Conseil d'Etat, article 520.*)

Il y a lieu de remarquer tout d'abord que conformément à ce qui existe en France, les projets introduits au Conseil d'Etat hellénique font l'objet d'une inscription sur un registre tenu par le secrétaire général; en second lieu, en France, lorsque ces projets sont répartis entre les sections compétentes, chacune d'entre elles en fait mention sur un registre; en Grèce, on n'a pu songer à établir un deuxième registre, car il n'y a qu'une seule section administrative, et dès lors il n'y avait pas lieu à distribution des projets. Enfin, en Grèce, le registre prévu en France aux articles 8 et 9 du décret du 2 août 1879 et sur lequel la répartition détaillée des projets entre les diverses sections doit y être relatée, n'existe pas non plus en Grèce pour le même motif que précédemment: l'existence d'une seule section administrative.

En France, pour qu'une section administrative procède à l'examen d'une affaire, il est nécessaire qu'elle soit introduite au Conseil par le ministre de la Justice, qui a seul qualité pour le faire; c'est toujours au ministre compétent qu'est adressée la demande, et elle est ensuite

transmise au ministre de la Justice; le législateur grec ne prévoit rien de semblable, il se contente de prescrire dans l'article 76 de la Constitution du 3 juin 1927, que tous les règlements faits en exécution d'une délégation législative formelle sont renvoyés au Conseil d'Etat par le ministre compétent. Une réglementation d'ensemble, comme celle de la loi française, serait préférable. Et on peut se demander pour quelle raison le législateur grec ne l'a pas adoptée, car il avait sous les yeux les textes français. La loi grecque est muette sur la question de savoir si les parties intéressées au décret préparé au Conseil doivent être présents ou se faire représenter par avocat; sur ce point, encore, la loi française est plus complète et résout la question par l'affirmative.

Enfin, sur tous les autres points d'ailleurs secondaires, les deux législations sont identiques, il en est ainsi pour la nomination du rapporteur, choisi parmi les maîtres des requêtes par le président, pour la rédaction par le secrétaire général des procès-verbaux de séance sur un registre spécial, etc..., etc...

En Grèce, le législateur n'ayant pas créé plusieurs sections administratives, s'est beaucoup écarté en les organisant du système français, et ceci nous amène à dire une fois de plus, — et c'est notre conviction profonde en même temps que l'une des idées directrices de ce travail — que le Conseil d'Etat grec, l'organisation des sections contentieuses mise à part, ressemble fort peu au Conseil d'Etat français.

§ 4. — Organisation des sections contentieuses

SOMMAIRE

UNE SEULE SECTION CONTENTIEUSE DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. — ABSENCE DE SECTIONS CONTENTIEUSES DANS LE CONSEIL D'ETAT ORGANISÉ EN 1864. — SECTION CONTENTIEUSE ET SECTION PARTIELLEMENT CONTENTIEUSE DANS LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET CELLE DU 24 DÉCEMBRE 1928. ABSENCE DE TOUT FONDEMENT JURIDIQUE DANS CETTE ORGANISATION. — L'ORGANISATION DES SECTIONS CONTENTIEUSES EN FRANCE. LA SECTION DU CONTENTIEUX, LA SECTION SPÉCIALE DU CONTENTIEUX, LES SOUS-SECTIONS, L'ASSEMBLÉE PUBLIQUE DU CONTENTIEUX. — IMITATION RÉDUITE DE LA LOI FRANÇAISE PAR LE LÉGISLATEUR GREC.

Pour ce qui est de l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et de la Constitution du 17 novembre 1864, les explications que nous avons données au § 1 du présent chapitre nous paraissent suffisantes.

La loi du 16 septembre 1914 et celle du 24 décembre 1928 divisent le Conseil en deux sections :

La première, à la fois administrative et contentieuse, est chargée :

1° De la préparation des projets de lois et des règlements ;

2° De la surveillance des fonctionnaires titularisés (art. 22).

La deuxième section est chargée du jugement des

affaires du contentieux administratif, soit en premier et dernier ressort, soit en appel ou en cassation.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont répartis dans les deux sections par un règlement intérieur du Conseil; chaque section comprend un sous-secrétaire pouvant être remplacé en cas d'empêchement par un employé de bureau par les soins du secrétaire général.

Il faut remarquer que cette deuxième section n'est pas seule à avoir un caractère contentieux; la première section, bien qu'appelée section administrative, emprunte également ce caractère, lorsqu'elle juge les recours des fonctionnaires.

C'est là tout ce qu'il y a d'intéressant à relever sur l'organisation des sections contentieuses en Grèce.

Pour tout ce qui concerne l'Assemblée générale statuant au contentieux, nous renvoyons au paragraphe 6 du présent chapitre.

Le Conseil d'Etat en France statuant au contentieux possède deux organes : ceux de jugement et ceux d'instruction.

Les premiers sont :

1° La section du contentieux et ses deux sous-sections;

2° La section spéciale du contentieux et ses trois sous-sections;

3° L'Assemblée du contentieux.

La section du contentieux et l'Assemblée du contentieux sont des juridictions du droit commun.

La section spéciale du contentieux est une juridiction d'exception, elle ne juge que des affaires de contributions directes et taxes assimilées, et le contentieux électoral.

La section du contentieux comprend 7 membres au minimum et chaque sous-section 5; les sous-sections connaissent de toutes les affaires du contentieux administratif à l'exception de celles soumises à la section spéciale du contentieux.

Comment une affaire passe-t-elle d'une sous-section à la section entière ou à l'assemblée du contentieux ?

Elle y passe à la demande du vice-président du Conseil d'Etat ou du président de la section ou de la sous-section ou du Comité d'instruction ou enfin du commissaire du Gouvernement. (*Loi du 1^{er} mars 1923, art. 3.*)

La section spéciale du contentieux se compose d'un président et de 12 conseillers des maîtres des requêtes et auditeurs de première et deuxième classe, dont le nombre est fixé par le règlement intérieur du Conseil d'Etat. (*Décret du 4 août 1923, art. 11.*) Elle comprend trois sous-sections, chacune est composée de 4 conseillers; le renvoi peut être demandé dans les mêmes conditions que pour la section du contentieux. (*Décret du 4 août 1923, art. 12.*)

L'assemblée publique du contentieux se compose du vice-président du Conseil d'Etat, du président et de conseillers de la section du contentieux, de 5 conseillers en service ordinaire, que l'Assemblée générale du Conseil d'Etat élit au mois d'octobre; ces 5 conseillers sont pris parmi les sections administratives. (*Loi du 1^{er} mars 1923, art. 4.*)

Elle ne peut siéger valablement que si 11 au moins de ses membres ayant voix délibérante sont présents. (*Loi du 1^{er} mars 1923, art. 5.*)

Elle juge :

1° Sur les affaires qui lui ont été renvoyées par la section spéciale du contentieux ;

2° Celles renvoyées par la section du contentieux ;

3° Enfin les recours contre ses propres décisions.

Pour en terminer avec l'organisation des sections contentieuses, il nous suffira d'ajouter que dans la section du contentieux, il y a 4 Comités d'instruction qui contrôlent, activent, critiquent, ratifient ou amendent le travail des rapporteurs ; dans la section spéciale du contentieux et dans les sous-sections, il n'y a pas de comité, car les sous-sections accomplissent ce rôle. (*Appleton, Traité élémentaire de Contentieux administratif, Paris 1927, n° 172 et 173.*)

On peut donc constater qu'en Grèce, il y a deux sections contentieuses, dont l'une possède en même temps des attributions administratives, et qu'en France, il y a deux sections contentieuses, des sous-sections et l'Assemblée publique du contentieux. Le législateur grec, en reproduisant l'organisation des sections contentieuses du Conseil d'Etat, a conféré à l'Assemblée générale des attributions consultatives et administratives, ainsi que les attributions contentieuses de l'Assemblée publique du contentieux qui existent dans le Conseil d'Etat français. A cet égard, le législateur grec s'est montré très timide, et a jugé qu'il serait plus opportun de remettre à une

date ultérieure, au cours de l'évolution du Conseil d'Etat et suivant les nécessités qui en apparaîtraient, la séparation complète des attributions administratives et des attributions contentieuses données, sans les distinguer, à l'Assemblée générale et aux sections.

§ 5. — Procédure devant les sections contentieuses

SOMMAIRE

INSUFFISANCE DE LA RÉGLEMENTATION DE LA PROCÉDURE ORGANISÉE PAR L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. RAISONS. — ABSENCE DE PROCÉDURE DEVANT LES SECTIONS CONTENTIEUSES DANS LE CONSEIL D'ÉTAT ORGANISÉ EN 1864. — LA PROCÉDURE DEVANT LES SECTIONS CONTENTIEUSES DANS LES LOIS DU 16 SEPTEMBRE 1914 ET DU 24 DÉCEMBRE 1928, ADDITIONS APPORTÉES PAR LA LOI DU 24 DÉCEMBRE 1928. INTRODUCTION DES AFFAIRES AU CONSEIL D'ÉTAT. RÔLE DU PRÉSIDENT. PROCÉDURE EMPLOYÉE POUR LE RECOURS DES FONCTIONNAIRES. PROCÉDURE DEVANT LA SECTION PUREMENT CONTENTIEUSE. — PROCÉDURE DEVANT LA SECTION DU CONTENTIEUX, LA SECTION SPÉCIALE DU CONTENTIEUX ET L'ASSEMBLÉE PUBLIQUE DU CONTENTIEUX EN FRANCE. — DIFFÉRENCES DES PROCÉDURES DEVANT LES SECTIONS CONTENTIEUSES EN FRANCE ET EN GRÈCE. TRÈS NOMBREUSES RESSEMBLANCES.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, la section du contentieux siégeait en séance publique, la procédure employée était celle en usage devant les Cours d'appel (art. 51) ; les décisions devaient être motivées.

Ce n'est pas l'Assemblée générale qui jugeait les affaires contentieuses, mais la section du contentieux comprenant 7 membres au minimum.

Dès leur réception, les affaires étaient inscrites sur un registre tenu par le président qui, 48 heures avant chaque séance, fixe le rôle ; les affaires urgentes passaient tout de suite. Le rôle devait être affiché dans la salle des

délibérations de l'Assemblée générale, une copie devait en être envoyée au roi et à chaque ministre (art. 55).

L'Ordonnance du 30 novembre 1835 réglementait la procédure employée dans chaque section; dans le premier chapitre de cette ordonnance, il est question de la durée et de la date des séances et du rôle de chacun des membres.

La loi du 9 juillet 1838, organisant des tribunaux administratifs pour le jugement des différends s'élevant sur les impôts fonciers, décidait que les pourvois en cassation contre les décisions de ces tribunaux seraient portées devant la section du contentieux du Conseil d'Etat (article 4).

Une autre loi du 25 avril 1839 complétant la procédure devant le Conseil d'Etat réglementait en détail les pourvois en cassation portés devant le Conseil contre les décisions de la Cour des Comptes.

La Constitution du 17 novembre 1864, qui a organisé pour la deuxième fois le Conseil d'Etat, ne lui a donné que des attributions consultatives; donc il n'y a pas de procédure contentieuse à étudier dans ce deuxième Conseil d'Etat.

Nous arrivons à la troisième et à la quatrième forme du Conseil d'Etat, tel qu'il fut organisé par les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.

Nous étudierons d'abord la procédure contentieuse de la première section, toutes les fois que celle-ci juge les recours des fonctionnaires, ensuite la deuxième section qui est la section purement contentieuse. Les procédures établies par les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décem-

bre 1928 se référant à la troisième et à la quatrième forme du Conseil d'Etat seront étudiées en même temps, car elles sont à peu près identiques.

Quelle est la procédure devant la première section, lorsqu'elle juge les recours des fonctionnaires portés devant le Conseil d'Etat contre les décisions des Conseils privés des ministres? Ce recours a été créé par l'article 102 de la Constitution du 17 novembre 1864 révisée en 1911; son exercice est aujourd'hui réglementé par l'article 114 de la Constitution républicaine du 3 juin 1927; ces deux textes ont été commentés dans le chapitre consacré aux attributions du Conseil d'Etat.

La première section statuant sur ces recours devait être composée, d'après la loi de 1914, de 7 membres, dont 4 au moins seraient des conseillers en service ordinaire (*art 30 de la loi du 14 septembre 1914*); d'après les lois actuellement en vigueur de 5 conseillers seulement. (*Art. 30 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Les demandes de recours sont transmises au secrétaire général dans un délai d'une quinzaine commençant à courir du jour où la décision du Conseil privé a été communiquée au fonctionnaire intéressé; ce délai peut être porté à un mois pour les fonctionnaires résidant à l'étranger. Par ordonnance, le président nomme un rapporteur pris parmi les conseillers en service ordinaire de la section, et il fixe le jour de la discussion; en cas d'empêchement du rapporteur, le président peut en nommer un autre sans qu'il soit besoin pour cela de rendre une ordonnance. (*Art. 31 de la loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.*) Une ordonnance du président

convoquant le fonctionnaire lui est signifiée par acte d'huissier quinze jours avant l'audience, le ministre dont dépend le fonctionnaire et dont le Conseil privé a rendu la décision attaquée en est avisé par la voie hiérarchique. Il peut adresser à la section tous les documents relatifs à l'affaire et tous les renseignements nécessaires. Le fonctionnaire peut assister à la séance ou se faire représenter par un mandataire conformément à l'article 26 de la loi de 1914 et à l'article 27 de la loi du 24 décembre 1928; les supérieurs hiérarchiques de ce fonctionnaire doivent lui accorder à cet effet un congé et pourvoir à son remplacement.

La décision du Conseil est communiquée au ministre par les soins du président. (*Art. 32 de la loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.*) Le ministre intéressé peut exercer un recours contre toute décision des Conseils privés des ministères dans un délai de 5 jours à dater de la publication de la décision; les mêmes règles sont appliquées: le fonctionnaire est assigné à comparaître par acte d'huissier, il est présent à la séance ou il peut en même temps avoir un mandataire. (*Art. 33 de la loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.*)

Le Conseil statue sur ce recours comme juridiction de premier degré en droit et en fait; il peut ordonner de nouveaux moyens de preuve ou demander des renseignements supplémentaires par la voie hiérarchique; mais ceci n'empêche pas le fonctionnaire de faire appel; la discussion commence par un exposé analytique du rapporteur.

Sur tous les autres points et plus particulièrement sur

les suivants : discipline de l'audience, rédaction des décisions et des comptes rendus des séances, récusation des juges et procédure de la récusation, la procédure suivie devant l'Aréopage pour les affaires criminelles est appliquée.

Le montant des dépenses et des taxes est fixé comme à l'Aréopage; si le fonctionnaire perd son procès, les dépens restent à sa charge. Il n'y a pas lieu à plaidoirie du procureur général. (*Art. 34 de la loi du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.*)

Toutes ces dispositions sont communes à la loi du 16 septembre 1914 et à celle du 24 décembre 1928 et elles s'y trouvent aux mêmes articles sous les mêmes numéros; tout au plus, la loi du 24 décembre 1928 a-t-elle apporté quelques modifications et quelques innovations que nous allons énumérer :

1° La section est composée de cinq conseillers et de deux maîtres des requêtes. (*Art. 30 de la loi du 24 décembre 1928 au lieu de 4 conseillers en service ordinaire et de 3 maîtres des requêtes comme l'établissait précédemment l'article 30 de la loi du 16 septembre 1914.*)

2° Durant toute la période où le recours formé par le fonctionnaire ou le ministre est pendant devant le Conseil d'Etat, le fonctionnaire doit se conformer à la décision prise par le Conseil privé des ministères; autrement dit, le recours n'a pas d'effet suspensif.

3° Le fonctionnaire est appelé à comparaître non seulement par une signification d'huissier auprès du Conseil d'Etat (*comme sous l'empire de la loi du 16 septembre 1914*), mais aussi par une signification d'huissier auprès

des tribunaux ordinaires. (*Art. 32 de la loi du 24 décembre 1928.*)

4° En cas de rejet du recours, le fonctionnaire ne touche pas d'appointements pendant toute la durée du procès. (*Art. 32 de la loi du 24 décembre 1928. Cette disposition n'existe pas dans l'article 32 de la loi du 16 septembre 1914.*)

5° La loi du 16 septembre 1914 donnait au ministre le droit de former le recours dans un délai de cinq jours seulement; ce délai est actuellement de 15 jours. (*Art. 33 de la loi du 24 décembre 1928.*)

6° Aujourd'hui les règles concernant l'exercice de ce recours s'appliquent aux fonctionnaires de la Chambre des députés et du Sénat. (*Art. 34 de la loi du 24 décembre 1928.*)

La procédure devant la deuxième section, qui a un caractère purement contentieux, est réglementée par les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.

Ces deux lois sont à peu de chose près identiques; la plus récente a seulement complété l'autre sur quelques points que nous examinerons au cours de notre exposé.

La deuxième section est présidée par le président ou le vice-président du Conseil d'Etat, ou le conseiller le plus ancien de la section; 5 conseillers au moins en service ordinaire et deux maîtres des requêtes doivent être présents pour qu'elle délibère valablement; le règlement intérieur du Conseil fixe les jours d'audience. (*Art. 35 de la loi du 16 septembre 1914 et loi du 24 décembre 1928.*) Les affaires sont introduites par une demande contenant un exposé des motifs, elle est adressée au secrétaire géné-

ral du Conseil qui la transcrit sur un registre spécial dans l'ordre chronologique. (*Art. 36 de la loi du 16 septembre 1914 et loi du 24 décembre 1928.*)

Par ordonnance, le président choisit le rapporteur parmi les membres de la section, c'est un conseiller ou un maître des requêtes, il prend connaissance des dossiers; il appartient au président de fixer la date de l'audience; 20 jours avant le jugement, une copie de la demande avec les observations du secrétaire est communiquée par acte d'huissier à l'autre partie, elle est également transmise par la voie hiérarchique à l'autorité administrative ayant rendu la décision attaquée. (*Toutes les fois bien entendu que cette autorité n'est pas partie en cause.*)

Le délai de 20 jours peut être augmenté par le président pour une raison très importante; il peut être supprimé en cas d'urgence; si le rapporteur est absent ou empêché le jour de l'audience, le président peut le remplacer de sa propre initiative et sans qu'il soit besoin pour cela de rendre une ordonnance. (*Art. 37 de la loi du 16 septembre 1914 et de la loi du 24 décembre 1928.*)

La loi du 24 décembre 1928 ajoute que le rapporteur relate dans un exposé très détaillé les différentes phases de l'affaire; il analyse les documents, les principales questions soulevées, donne les motifs de ses conclusions; dans les quatre jours qui précèdent l'audience, le rapporteur fait communiquer par l'intermédiaire du secrétaire général aux parties en cause, si elles habitent la capitale, un exemplaire de son exposé; il peut également ordonner aux parties de fournir tous les éclaircis-

sements et tous les documents qu'il juge nécessaire. (*Article 38, loi du 24 décembre 1928.*)

L'autorité ayant rendu la décision attaquée peut être représentée pendant les débats par un conseiller juridique, par un fonctionnaire supérieur ou par un maître des requêtes nommé sur sa demande par le président du Conseil d'Etat. (*Art. 38 de la loi du 16 septembre 1914 et art. 39 de la loi du 24 décembre 1928.*)

A ce sujet, la loi du 24 décembre 1928, dans son article 39, prescrit que le représentant de l'autorité administrative est entièrement libre d'exprimer son opinion personnelle devant le Conseil sans avoir à tenir compte des injonctions de l'administration : bien entendu il ne peut faire partie de la section statuant sur l'affaire.

La discussion est publique et orale, elle a pour base la procédure écrite antérieure à l'audience; le rapporteur donne d'abord lecture de son exposé. Pour tous les autres points, compte rendu des délibérations, récusation des juges, ce sont les dispositions du Code de procédure civile en usage devant la première section de l'Aréopage qui sont appliquées. (*Art. 39 de la loi du 16 septembre 1914 et art. 40 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Le Conseil d'Etat peut également ordonner, s'il le juge nécessaire, un supplément d'information et obliger les autorités publiques à fournir, s'il y a lieu, des renseignements et des détails nouveaux relatifs à l'affaire. (*Art. 40 de la loi du 24 décembre 1928.*)

La demande introductive d'instance est rédigée sur papier libre avec un timbre de 3 drachmes (*art. 40 de la loi du 16 septembre 1914*) ; le droit de timbre est actuelle-

ment de 30 drachmes (*art. 41 de la loi du 24 décembre 1928*) : le demandeur doit acquitter, en même temps qu'il dépose sa demande, certains droits fixés par le secrétaire et en cas de contestation par le président (*art. 41 de la loi du 24 décembre 1928*).

Les autres documents de procédure : les copies, transmission d'actes, inscription sur les registres, les rédactions des comptes rendus des délibérations et les décisions de la section sont soumises aux mêmes droits que devant l'Aréopage (*art. 40 de la loi du 16 septembre 1914 et art. 41 de la loi du 24 décembre 1928*). Les pourvois en cassation prévus par la loi contre les décisions des tribunaux administratifs sont portés devant la deuxième section du Conseil d'Etat; ils sont soumis à l'acquittement d'un droit de timbre de 100 drachmes (*art. 41 de la loi du 16 septembre 1914 et art. 42 de la loi du 24 décembre 1928*); l'article 42 de la loi du 24 décembre 1928 a porté ce droit à 500 drachmes; si le pourvoi est déclaré recevable, la somme est remboursée, sinon elle est acquise au Trésor.

Parmi les affaires jugées en appel par le Conseil juridique, tribunal administratif spécial, celles relatives au timbre seront désormais portées devant le Conseil d'Etat; un décret peut en décider de même pour d'autres affaires (*art. 42 de la loi du 16 septembre 1914*); cette disposition ne se retrouve plus dans la loi de 1928; nous avons déjà envisagé cette question dans la partie consacrée aux attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat, nous n'y reviendrons pas ici.

D'après la loi du 24 décembre 1928, dès que le Conseil d'Etat commencera à fonctionner, les affaires soumises jusqu'ici provisoirement à d'autres tribunaux ou à des autorités administratives (*Pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour des Comptes*) seront dorénavant jugés par le Conseil d'Etat (art. 43 de la loi du 24 décembre 1928.)

L'appel est exercé dans les délais légaux et dans les formes prescrites par les articles 36 et suivants des lois de 1914 et de 1928; il n'a d'effet suspensif que dans les cas prévus par la loi, mais le ministre compétent peut toujours lui donner cet effet. (Art. 42 de la loi du 16 septembre 1914 et art. 43 de la loi du 24 décembre 1928.)

Lorsque la deuxième section jugeant en appel a rendu son arrêt, elle peut réviser sa procédure et statuer une deuxième fois dans les cas suivants :

1° S'il y a eu plus petitio;

2° Si l'arrêt contient des dispositions contradictoires;

3° Si la même affaire a fait l'objet d'une décision d'un autre tribunal contradictoire avec l'arrêt de la deuxième section ;

4° Si des mineurs, l'Etat, des établissements publics, ou d'autres incapables, n'ont pas été représentés légalement ;

5° S'il y a eu des faux témoignages ou production de faux documents constatés par un jugement;

6° Si l'on produit de nouvelles pièces décisives une fois la décision rendue ;

7° Si le Ministère public n'a pas été entendu et si la décision a été rendue contre les parties pour lesquelles,

le ministère public devait requérir à l'audience. (*Art. 785 Code de procédure civile. Article 43 de la loi du 16 septembre 1914 et article 44 de la loi du 24 décembre 1928 renvoyant à l'article 785 du Code de procédure civile.*)

Le particulier interjetant appel doit acquitter un droit de timbre de 500 drachmes. Sinon sa demande n'est pas recevable; si elle est accueillie, la somme est remboursée, dans le cas contraire, elle est acquise au fisc. (*Art. 44 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Un bref examen de la procédure devant les sections contentieuses en France nous permettra de relever les points communs et les différences avec celle de la Grèce.

En France, les sections contentieuses s'occupent :

1° De la procédure écrite, elles rédigent aussi un exposé sur les différends administratifs sur lesquels le Conseil d'Etat statuera en Assemblée publique du contentieux;

2° Elles jugent les affaires dans lesquelles les parties ne sont pas représentées par un avocat ou pour lesquelles le renvoi à la section publique du contentieux n'a pas été demandé. (*Art. 15 et 19 de la loi du 24 mai 1872; décret du 31 mai 1910, art. 2.*)

Le contentieux électoral et les différends relatifs aux impôts directs soumis aujourd'hui à la section spéciale du contentieux ne sont renvoyés à l'Assemblée publique du contentieux que dans le cas où il y a représentation par avocat; au contraire, les recours pour excès de pouvoir sont toujours jugés par l'Assemblée publique du contentieux. (*Pandectes françaises, nos 1.088 et 1.090; Clé-*

ment, Exposé de procédure devant le Conseil d'Etat, page 189; Hauriou, page 972.)

La section du contentieux, la section spéciale du contentieux, et les sous-sections ne jugent pas en séance publique, contrairement à l'Assemblée publique du contentieux, qui juge toujours publiquement.

La section spéciale du contentieux ne statue exceptionnellement en séance publique que lorsqu'il y a représentation par avocat. (*Art. 9, § 3 in fine de la loi du 8 avril 1910.*)

La section du contentieux juge en séance publique, exceptionnellement aussi, lorsqu'elle connaît :

1° Des différends s'élevant sur des contrats de travaux publics et des marchés de fournitures (*ne concernant pas les concessions de travaux publics et de services publics*) ;

2° Des dommages causés par l'exécution de travaux publics, les occupations temporaires, l'extraction de matériaux servant à des travaux publics ;

3° Des dérogations aux contrats de concessions par les concessionnaires de travaux de grande voirie ;

4° De la répartition et de la jouissance des biens communaux ;

5° D'établissements dangereux, insalubres et incommodes ;

6° De mesures sanitaires au sujet d'immeubles conformément à l'article 12 de la loi du 16 février 1902, ainsi conçu :

« Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non
« à la voie publique, est dangereux pour la santé des
« occupants ou des voisins, le maire ou, à son défaut, le

« préfet, invite la Commission sanitaire prévue par l'article 20 de la présente loi à donner son avis : 1° sur l'utilité et la nature des travaux ; 2° sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble, jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu. Le rapport du maire est déposé au secrétariat de la mairie à la disposition des intéressés. Les propriétaires, usufruitiers ou usagers sont avisés, au moins quinze jours d'avance, à la diligence du maire et par lettre recommandée, de la réunion de la Commission sanitaire, et ils produisent, dans ce délai, leurs observations. Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par la Commission, en personne ou par mandataire, et ils sont appelés aux visites et constatations des lieux. — En cas d'avis contraire aux propositions du maire, cet avis est transmis au préfet, qui saisit s'il y a lieu, le Conseil départemental d'hygiène. Le préfet avise les intéressés, quinze jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du Conseil départemental d'hygiène et les invite à produire leurs observations dans ce délai. Ils peuvent prendre communication de l'avis de la Commission sanitaire, déposé à la préfecture, et se présenter, en personne ou par mandataire, devant le Conseil; ils sont appelés aux visites et constatations des lieux. — L'avis de la Commission sanitaire, ou celui du Conseil d'hygiène fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert

« aux intéressés par l'article 13 ci-après ou de la notifi-
« cation de la décision définitive intervenue sur le
« recours. Dans le cas où l'avis de la Commission n'a
« pas été contesté par le maire, ou, s'il a été contesté,
« après notification par le préfet de l'avis du Conseil
« départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté
« ordonnant les travaux nécessaires en portant interdic-
« tion d'habiter, et il met le propriétaire en demeure
« de s'y conformer dans le délai fixé. L'arrêté portant
« interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approba-
« tion du préfet. »

Article 13. — « Un recours est ouvert aux intéressés
« contre l'arrêté du maire devant le Conseil de préfec-
« ture, dans le délai d'un mois à dater de la notification
« de l'arrêté. Ce recours est suspensif. »

C'est l'appel contre l'arrêté du Conseil de préfecture
qui est porté devant les sections du contentieux du Con-
seil d'Etat, section qui siège, pour exception, en séance
publique.

7° D'affaires relatives à l'assistance des vieillards et
des incurables toutes les fois qu'elles ne sont pas intro-
duites sous la forme d'un recours pour excès de pou-
voir.

8° Les affaires concernant les pensionnés. (*Décret du
31 mai 1910, art. 3.*)

Les sections du contentieux et la section spéciale du
contentieux ne peuvent juger que si cinq conseillers au
moins sont présents (le président y compris), les sous-
sections de la section contentieuse, que si trois de ses
membres au moins, ayant voix principale et dont deux

doivent être des conseillers sont présents, et les sous-sections de la section spéciale, que si trois au moins de ses membres sont présents. (*Décret du 31 mai 1910, art. 4 et 9.*) S'ils sont absents ou empêchés, le président de la section générale et de la section spéciale sont remplacés par le président de sous-section inscrit le premier au tableau d'avancement et le président de sous-section absent ou empêché est remplacé par le premier conseiller inscrit au même tableau. (*Décret du 31 mai 1910, art. 13.*) Les présidents de la section générale, de la section spéciale et des sous-sections sont chargés de veiller à l'exécution des mesures ordonnées pour l'examen des affaires, dont connaît leur section et sous-section et ils signent tous les documents rédigés pour leur procédure; chaque président nomme des rapporteurs pour l'instruction des affaires pendantes devant leur section ou sous-section.

La section du contentieux, la section spéciale et les sous-sections statuent valablement, si le nombre des membres présents ayant voix principale est un nombre impair, sinon le plus ancien des maîtres des requêtes présents est appelé à prendre part à la discussion; mais toutes les fois qu'il s'agit de l'examen préalable d'une affaire ou de la rédaction d'un exposé, il est permis de donner aux sections et aux sous-sections un nombre de membres pair, et ce n'est qu'en cas de partage des voix que le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance est appelé à prendre part au vote pour qu'une majorité puisse être obtenue. (*Décret du 31 mai 1910, art. 14; art. 5, § 2 de la loi du 24 mai 1872.*)

Le président de la section et de sous-section rédige le rôle de la séance; une copie en est distribuée quatre jours à l'avance à tous les conseillers devant assister à la séance, ainsi qu'aux maîtres des requêtes, aux auditeurs et aux parties (si ce sont des ministres), et aux avocats. (*Décret du 31 mai 1910, art. 5, 10 17; décret du 2 août 1879, art. 22.*)

Les délais accordés pour les dires des parties adverses sont fixés par les parties même si ce sont des ministres; une fois ce délai expiré, le Conseil d'Etat peut rendre sa décision. (*Décret du 31 mai 1910, art. 15 et 16.*)

Dans la discussion devant la section générale et la section spéciale, il est donné lecture du rapport, après quoi les avocats des parties prennent la parole et le commissaire du gouvernement présente ses conclusions. (*Décret du 31 mai 1910, art. 18.*)

Dans les comptes rendus des séances publiques, il est mentionné que toutes ces règles ont été observées; les décisions de toutes les sections, des sous-sections et de l'Assemblée publique du contentieux renferment les noms et domiciles des parties, et il y est fait mention également de l'application des règles légales; elles sont lues en séance publique; il est fait mention de cette lecture dans le compte rendu de la séance, elles sont signées par le président, le rapporteur et le secrétaire général.

Après avoir vu la composition de l'assemblée publique du contentieux et de ses attributions, il nous reste à exposer brièvement son fonctionnement.

Le commissaire du gouvernement est nommé; il rédige des conclusions. L'Assemblée ne peut siéger valable-

ment que si 9 de ses membres ayant voix principales sont présents; ceux d'entre eux qui sont absents ou empêchés sont remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire suivant l'ordre d'ancienneté; le vice-président du Conseil d'Etat est remplacé par le président de la section publique du contentieux, et ce dernier par le plus ancien des conseillers. (*Loi du 24 mai 1872, art. 21.*) Pendant la séance, il est d'abord donné lecture de l'exposé rédigé par la section ayant préparé l'affaire, ensuite les avocats prennent la parole, puis le commissaire du gouvernement donne lecture de ses conclusions. (*Béquet, § 280.*) Dans le procès-verbal, il est fait mention formelle que les articles 15, 17, 18 à 22 de la loi du 24 mai 1872 ont été observés; des dérogations à ces articles peuvent donner lieu à une révision conformément à l'article 33 du décret du 11 juillet 1906. (*Loi du 24 mai 1872, art. 23.*) Les décisions de l'Assemblée publique du contentieux sont lues en séance publique, reproduites dans les comptes-rendus des délibérations et signées par le vice-président, le rapport et le secrétaire général de la section contentieuse; elles contiennent les noms des membres qui ont voté, les noms et domiciles des parties, ainsi qu'une énumération des documents importants et des lois appliquées dans l'espèce. (*Loi du 24 mai 1872, art. 22.*)

Comparons maintenant sur les points suivants la procédure contentieuse en France et en Grèce :

1° En France, les sections ne s'occupent que de la rédaction des exposés sur les différents administratifs soumis à l'Assemblée publique du contentieux, à moins

qu'il n'y ait pas représentation par avocat, car dans cette hypothèse, ce sont les sections elles-mêmes qui statuent.

En Grèce, ce sont les sections elles-mêmes qui jugent, à moins que le président du Conseil d'Etat ou la section ne demande le renvoi à l'Assemblée générale.

En France, seul un conseiller peut demander le renvoi à l'Assemblée publique du contentieux. Sur tous ces points, il n'y a donc que de légères différences.

2° En France, la section du contentieux, la section spéciale du contentieux et toutes les sous-sections statuent, en principe, en séance secrète.

En Grèce, les deux sections jugent toujours en séance publique.

3° En France, l'avocat doit être désigné deux mois avant le jour de l'audience. En Grèce, la loi décide tout simplement que pour les recours en Conseil d'Etat des fonctionnaires contre les décisions des conseils privés des ministères, il peut y avoir simplement représentation par avocat, sans préciser davantage.

4° En France, la procédure à l'audience est la suivante : lecture de l'exposé du rapporteur, plaidoirie des avocats, conclusions du commissaire du gouvernement.

En Grèce, c'est la procédure employée devant l'Aréopage (sauf sur quelques points de détail) qui est en usage.

En ce qui concerne l'introduction de la requête au Conseil d'Etat, la loi décide très simplement qu'elle est déposée au bureau du Conseil et transmise ensuite au président qui fixe le jour du jugement; sur tous les

autres points, le législateur grec renvoie aux règles générales contenues dans le Code de procédure civile, c'est la méthode adoptée par la loi italienne; donc, sur ce point, on peut noter une influence italienne ainsi que l'absence de toute imitation de la procédure employée en France; quant à la révision de la procédure, ce sont les dispositions de la législation italienne qui ont été adoptées.

§ 6. — Organisation de l'Assemblée générale

SOMMAIRE

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DANS L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835 :
SA COMPOSITION ET SES ATTRIBUTIONS; L'ORDONNANCE DU 30 NOVEMBRE 1835.
— RÔLE TRÈS RÉDUIT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN 1864. — LOIS DU
16 SEPTEMBRE 1914 ET DU 24 DÉCEMBRE 1928. — L'INTRODUCTION DES
AFFAIRES DANS L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ÉTAT OU PAR LES SECTIONS. — L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE STATUANT AU
CONTENTIEUX; SA COMPOSITION. — L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DANS LE CONSEIL
D'ÉTAT FRANÇAIS; SA COMPOSITION ET SES ATTRIBUTIONS. — EXAMEN CRITI-
QUE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ÉTAT HELLÉNIQUE.

Ce paragraphe est consacré à l'organisation de l'Assemblée générale.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 organisant le premier Conseil d'Etat, la réunion de toutes les sections formaient l'Assemblée générale, qui devait comprendre au moins 12 Conseillers en service ordinaire, y compris le président (Art. 58); en principe, l'Assemblée générale devait être convoquée une fois par semestre, s'il y avait un projet à discuter, et c'était le président qui fixait la durée de chaque section dont la longueur variait suivant le nombre et l'importance des affaires (Art. 53), et il en dirigeait les travaux (Art. 57);

lorsque le roi était présent, le président devait exécuter immédiatement ses ordres (Art. 57).

Les décisions du Conseil d'Etat statuant en Assemblée générale étaient rendues à la majorité des membres présents, en cas de partage des voix, celle du président ou de son remplaçant était prépondérante.

Telle était la composition de l'Assemblée générale; on peut ajouter que le Conseil d'Etat ne préparait que les projets soumis expressément à sa compétence par l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835 et d'autres lois ou règlements (Art. 52 et 54); quant aux affaires du contentieux administratif, elles étaient jugées par la section du contentieux.

Mais, d'après la loi du 26 mai 1835, les litiges relatifs aux dotations des familles helléniques (*On est alors au lendemain de l'indépendance, suivie d'une répartition des terres, ce qui explique ce terme de dotation*) peuvent être portés directement devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, quand une loi spéciale l'ordonnait (Art. 52.)

Le roi seul pouvait s'adresser directement à l'Assemblée générale pour lui demander une consultation, soit par une Ordonnance, soit par l'intermédiaire du président du Conseil des Ministres, soit par un acte quelconque portant à cet effet le sceau royal (Art. 44).

Aux délibérations de l'Assemblée générale prenaient part le roi, le président du Conseil d'Etat, les conseillers en service ordinaire, les ministres, les conseillers en service extraordinaire et les fonctionnaires convoqués par le roi; les séances étaient publiques (Art. 7 et 21).

Les délibérations étaient relatées dans un compte rendu détaillé; s'il s'agissait de projet de loi les décisions de l'Assemblée devaient être soumises au roi qui les rendait exécutoires de deux façons : en procédant à leur publication, ou en les communiquant au ministre compétent qui se chargeait de les publier (Art. 46).

Quand il s'agissait de projets très importants, posant de nouvelles règles de droit ou modifiant la législation en vigueur, la discussion en Assemblée générale devait être précédée de travaux préparatoires effectués par une Commission composée de conseillers en service ordinaire choisis par le roi et par la section de législation civile et pénale.

Le règlement du 30 novembre 1835 apportait des précisions sur les travaux de l'Assemblée générale; les analyser ici, serait inutile, tout au plus peut-on signaler un détail curieux : dans les délibérations, le vote n'avait pas lieu en commençant par les jeunes et en finissant par les anciens, comme cela se passe d'habitude, mais au contraire, les présidents et les vice-présidents votaient d'abord et ensuite les membres par ordre hiérarchique. (*Art 24 du règlement du 30 novembre 1835.*)

En 1864, le Conseil d'Etat ne s'occupe plus que de la préparation des lois et des règlements, il avait par conséquent des attributions très réduites, et il n'y avait pas de fréquentes Assemblées générales comme dans le Conseil d'Etat organisé ultérieurement.

L'Assemblée générale du Conseil d'Etat qui a été organisée par les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928 fonctionnait de la manière suivante :

Les affaires sont toujours soumises en premier lieu aux sections, elles ne sont introduites en Assemblée générale que sur la demande du président du Conseil d'Etat ou sur la demande des sections elles-mêmes. (*Art. 50 et 51 de la loi du 16 septembre 1914; art. 51 et 52 de la loi du 24 décembre 1928.*)

L'Assemblée générale statuant comme tribunal de cassation doit comprendre au moins 7 conseillers, et deux maîtres des requêtes ayant seulement voix consultative. (*Art. 44 de la loi du 16 septembre 1914.*)

Lorsque l'Assemblée générale statue en premier et dernier ressort sa composition varie suivant que l'affaire provient de la première ou de la deuxième section, dans le premier cas, elle doit être composée d'au moins cinq conseillers.

Toutes les fois que le président estime qu'une affaire relevant de la compétence de l'une ou de l'autre des sections doit être introduite en raison de son importance à l'Assemblée générale, celle-ci doit être composée de 7 conseillers et de deux maîtres des requêtes (ces derniers avec voix consultative seulement); si plus de 7 conseillers sont présents, les plus jeunes se retirent de manière à ce qu'il n'en reste que 7; si le rapporteur de l'affaire doit se retirer à cause de son âge, c'est un de ses collègues plus âgés que lui qui s'en va à sa place et le rapporteur reste. (*Art. 45 et 52 combinés de la loi du 24 décembre 1928.*)

Si c'est une section et non le président du Conseil d'Etat qui renvoie une affaire à l'Assemblée générale, c'est la section elle-même qui joue le rôle de rapporteur

et un de ses membres, se faisant l'interprète de la section, expose l'affaire en Assemblée générale. (*Art. 51 de la loi du 16 septembre 1914; art 53 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Passons à l'organisation de l'Assemblée générale dans le Conseil d'Etat français :

C'est l'Assemblée la plus solennelle du Conseil d'Etat; elle est composée :

1° Du président du Conseil d'Etat, ministre de la Justice, ou du vice-président à sa place; quand ce dernier est absent ou empêché, il est remplacé par le président de section le plus ancien en suivant l'ordre du tableau. (*Loi du 24 mai 1872, art. 4.*)

2° Des membres de toutes les sections, les sections contentieuses y compris (*Pandectes françaises, V° Conseil d'Etat n° 400*), c'est-à-dire les conseillers d'Etat en service extraordinaire, les maîtres des requêtes, les auditeurs de toutes classes et les commissaires du gouvernement.

3° Du secrétaire général.

Elle peut comprendre encore des personnes étrangères au Conseil ayant une voix consultative seulement, invitées par le gouvernement en raison de leur connaissance spéciale et susceptibles d'éclairer la discussion. (*Art. 14 de la loi du 24 mai 1872.*)

L'Assemblée générale peut délibérer valablement, si 16 au moins des conseillers d'Etat en service ordinaire sont présents; en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. (*Loi du 13 juillet 1879, art. 6.*)

Quelles sont les attributions de l'Assemblée générale ?

Elle statue sur toutes les affaires dont l'examen lui est renvoyé par les sections. Le renvoi de certaines de ces affaires est facultatif, c'est-à-dire qu'il est décidé par les sections ou demandé par le gouvernement, celui de certaines autres est obligatoire. Celles-ci sont les suivantes (*Décret du 3 avril 1886*) :

1° Projets et propositions de lois renvoyés au Conseil d'Etat;

2° Les projets de règlement d'administration publique;

3° L'enregistrement des bulles et autres actes du Saint Siège;

4° Les recours pour abus;

5° Les autorisations des Congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts;

6° La création des établissements ecclésiastiques ou religieux;

7° L'autorisation d'accepter les dons et legs excédant cinquante mille francs, lorsqu'il y a opposition des héritiers;

8° L'annulation des délibérations prises par les Conseils généraux des départements dans les cas prévus par les articles 33 et 47 de la loi du 10 août 1871;

9° Les impositions d'office établies sur les départements dans les cas prévus par l'article 61 de la loi du 10 août 1871, à la différence de la loi départementale du 10 août 1871, la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 149) n'exige pas un décret en Conseil d'Etat pour les impositions d'office des communes. De là, la suppression de la

disposition qui, dans le texte primitif de l'art. 7 du décret du 2 août 1879, formait le n° 10. (*Dalloz, Répertoire de législation, V° Conseil d'Etat, n° 143*);

10° Les traités passés par la ville de Paris pour les objets énumérés dans l'article 16 de la loi du 24 juillet 1867;

11° Les changements apportés à la circonscription territoriale des communes;

12° La création des octrois;

13° La création des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, la création ou la propagation des chambres temporaires dans les cours et tribunaux;

14° La création des Chambres de commerce;

15° Les prises maritimes;

16° Les demandes en concession de mines, soit en France, soit en Algérie;

18° L'exécution des travaux publics à la charge de l'Etat qui peuvent être autorisés par l'Etat;

19° L'exécution des tramways;

20° Les concessions de dessèchement de marais, les travaux d'endiguement et ceux de redressement des cours d'eau non navigables;

21° L'approbation des tarifs de ponts à péage et de lacs et le rachat des concessions de ponts à péage;

22° L'établissement de droits de tonnage dans les ports maritimes;

23° L'autorisation des Sociétés d'assurances sur la vie, des tontines, et les modifications des statuts des Sociétés anonymes autorisées avant la loi du 24 juillet 1867;

24° Les suppressions des établissements dangereux, incommodes et insalubres, dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810;

25° Toutes les affaires non comprises dans cette nomenclature sur lesquelles il doit être statué, en vertu d'une disposition spéciale, par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique;

26° Enfin, les affaires qui, à raison de leur importance sont renvoyées à l'examen de l'Assemblée générale, soit par les ministres, soit par le président de section d'affaire ou sur la demande de la section.

Les n^{os} 3 à 6 ci-dessus n'ont plus aucune importance depuis la loi du 1^{er} juillet 1901 (D. P. 1901, 4, 105) relative au contrat d'association et la loi du 9 décembre 1905 (D. P. 1906, 4, 1) concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Telles sont la composition et les attributions de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en France; on est loin en Grèce d'une réglementation aussi minutieuse; mais ce n'est pas la seule différence qui puisse être relevée entre l'Assemblée générale des Conseil d'Etat des deux pays.

En Grèce, elle peut statuer aussi bien et surtout sur des affaires contentieuses que sur des affaires administratives; en France, au contraire, elle n'a que des attributions administratives, c'est l'Assemblée publique du contentieux qui statue au contentieux.

On ne saurait donc dire que l'Assemblée générale en Grèce est l'équivalente de l'Assemblée publique du con-

tentieux en France, car elle s'occupe également d'affaires administratives.

Il apparaît qu'une confusion ait été commise en Grèce entre l'Assemblée générale et l'Assemblée publique du contentieux du Conseil d'Etat français; on les a fusionnées en une seule Assemblée ayant des attributions ni entièrement administratives, ni entièrement contentieuses, car le législateur ayant vu surtout dans le Conseil d'Etat une juridiction administrative, a créé une Assemblée générale présentant un caractère surtout contentieux, et il ne lui a confié qu'accessoirement des attributions administratives; le désir du législateur grec de faire du Conseil d'Etat la plus haute juridiction administrative explique ce système.

§ 7. — Procédure de l'Assemblée générale

SOMMAIRE

LA PROCÉDURE DEVANT L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ETAT ORGANISÉ PAR L'ORDONNANCE DU 18-30 SEPTEMBRE 1835. — IDENTITÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET DEVANT LES SECTIONS DANS LE CONSEIL D'ETAT ORGANISÉ PAR LA CONSTITUTION DU 17 NOVEMBRE 1864. — LA PROCÉDURE DEVANT L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DANS LE CONSEIL D'ETAT ORGANISÉ PAR LES LOIS DES 16 SEPTEMBRE 1914 ET 24 DÉCEMBRE 1928; COMMUNICATION DE LA REQUÊTE AU MINISTRE COMPÉTENT; PUBLICATION DE LA DÉCISION AU JOURNAL OFFICIEL; AUTORITÉ RELATIVE DE LA DÉCISION; POSSIBILITÉ DE FAIRE TIERCE OPPOSITION. — LA PROCÉDURE DEVANT L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ETAT EN FRANCE; SON CARACTÈRE PUREMENT ADMINISTRATIF. — ABSENCE COMPLÈTE DE RESSEMBLANCES ENTRE LES ASSEMBLÉES GÉNÉRALES DU CONSEIL D'ETAT DANS LES DEUX PAYS; LES DIFFÉRENCES D'ATTRIBUTIONS DES DEUX ASSEMBLÉES EXPLIQUENT LES DIFFÉRENCES DE LEUR PROCÉDURE.

D'après l'Ordonnance du 18-30 septembre 1835, l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat était seule compétente pour statuer définitivement sur les plaintes adressées au roi contre des actes de l'administration échappant à la procédure des tribunaux ordinaires et à celle de la section du contentieux; avant de rendre sa décision, elle devait entendre l'exposé d'une Commission composée de trois conseillers en service ordinaire (Art. 41).

En 1835, l'Assemblée générale jugeait également les recours formés contre les arrêts de la Cour des Comptes (*Art. 50 complété par l'Ordonnance du 25 avril 1839*) ; c'était des recours en cassation pour violation des formes prescrites par la loi, mais ce n'était pas des appels, car le Conseil d'Etat ne pouvait pas examiner l'affaire au fond, mais seulement juger avec la même procédure que l'Aréopage. Il n'y avait qu'une seule différence : la discussion n'était pas publique. (*Ordonnance du 25 avril 1839.*)

Dans le Conseil d'Etat, organisé en 1864, la procédure devant l'Assemblée générale et devant les sections ne différait pas ; nous renvoyons donc purement et simplement au paragraphe 3 du présent chapitre, relatif à la procédure devant les sections administratives.

Les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928 régissent de la manière suivante la procédure devant l'Assemblée générale :

L'introduction d'une affaire en Assemblée générale peut être demandée par le président du Conseil d'Etat ou par une section ; la requête est formulée dans un délai de 60 jours commençant à partir du moment où l'acte administratif attaqué a été communiqué ou publié (quand la loi l'ordonne) ou que le requérant en a pris connaissance. (*Art. 48 de la loi du 16 septembre 1914 ; art 49 de la loi du 24 décembre 1928.*) En cas d'indécision de la part de l'administration (*on connaît la théorie de l'indécision, elle est réglementée en Grèce par l'article 47 de la loi du 24 décembre 1928 commenté dans le paragraphe 3 du chapitre III*), la requête est formulée

dans le même délai de 60 jours, mais elle part du jour où le délai de trois mois accordé à l'administration est écoulé.

La requête doit exposer les moyens sur lesquels se base le requérant; elle est remise au secrétaire général du Conseil d'Etat, un droit de timbre de 50 drachmes doit être acquitté (500 drachmes depuis la loi du 24 décembre 1928) sous peine de non recevabilité; cette somme est remboursée au demandeur, si sa demande est accueillie, elle est acquise au fisc dans le cas contraire; le président fait mention sur la requête du jour où le jugement sera rendu et il la communique au ministre compétent; ce ministre représente l'autorité administrative dont l'acte est attaqué; absent ou empêché il peut déléguer à sa place un membre du Conseil juridique (tribunal administratif spécial). (*Art. 48 de la loi du 16 septembre 1914; art. 49 de la loi du 24 décembre 1928.*)

Si la requête est acceptée, la décision rendue annule l'acte attaqué; elle doit être publiée dans le journal du gouvernement (*Journal Officiel de la Grèce*). Le rejet de la requête n'empêche pas que, dans une espèce semblable, une pareille requête soit encore formulée. Lorsqu'une requête est basée sur l'indécision d'une autorité administrative, si le Conseil l'accepte, il la transmet à l'autorité compétente en lui enjoignant d'accomplir l'acte auquel elle s'est refusée (*Art 49 de la loi du 16 septembre 1914; art. 50 de la loi du 24 décembre 1928*); cet article 50 ajoute seulement deux précisions :

1° La tierce opposition, qui n'existait pas sous l'empire de la loi du 16 septembre 1914, peut être exercée;

2° Les autorités administratives doivent exécuter la décision du Conseil d'Etat et s'abstenir de toute action y contrevenant. L'agent violant cette décision engage sa responsabilité civile, sans préjudice de l'application de l'article 487 du Code pénal. (*Art. 50 de la loi du 24 décembre 1928.*)

La procédure devant l'Assemblée générale du Conseil Etat français se déroule de la manière suivante :

Seul, le président du Conseil a le droit de la convoquer : les séances sont ordinaires et extraordinaires, elles ne sont pas publiques; leur durée est fixée par le règlement intérieur du Conseil d'Etat, rédigé par le Conseil lui-même, et soumis à l'approbation du ministre de la Justice. (*Décret du 2 août 1879, art. 13.*)

L'Assemblée générale se compose, comme nous l'avons dit, de conseillers en service ordinaire pour chaque séance; le secrétaire général du Conseil rédige un rôle où sont énumérées les affaires qui passeront avec leur objet; ce rôle est imprimé et distribué aux conseillers d'Etat, aux maîtres des requêtes et aux auditeurs deux jours au moins avant la séance.

Les conseillers et les maîtres des requêtes ne pouvant assister à l'Assemblée générale doivent en avvertir le vice-président; il en est de même pour les auditeurs chargés de rédiger un rapport; en cas d'urgence, ces derniers peuvent le faire rédiger par un de leurs collègues. (*Décret du 2 août 1879, art. 16.*)

Le président du Conseil dirige les travaux de l'Assem-

blée générale, c'est lui qui donne la parole, fait connaître les résultats des votes, auxquels il est procédé par main levée ou par appel individuel avec bulletin; les élections ont lieu au bulletin secret et à la majorité absolue des membres présents. (*Décret du 2 août 1879, art. 17 et 18.*)

Les discussions en Assemblée générale sont à peu près identiques à celle des sections; tout au plus peut-on relever quelques différences : en Assemblée générale, le rapporteur n'expose jamais son opinion, mais celle de la section qu'il représente; pourtant si un membre du Conseil d'Etat le contredit, le rapporteur peut alors exposer ses conceptions personnelles et se substituer ainsi à sa section.

Quant il s'agit de projets importants, on en discute alors le principe et non la rédaction définitive; si le principe en est rejeté, le Conseil d'Etat a la faculté d'écarter définitivement le projet ou de le renvoyer à une section compétente pour le remanier dans le sens désiré; si, au contraire, le principe du projet est admis, il est procédé à sa discussion détaillée article par article.

Il n'y a pas de plaidoirie, seules de simples observations peuvent être formulées; est-il besoin de noter que les discussions se déroulent dans le calme le plus parfait et donnent une impression de mûre réflexion et d'étude approfondie.

Des sténographes prennent les discussions (*Béquet, par. 269 et 270*); au compte rendu des séances est joint un sommaire des discussions relatives à un projet de loi, ou de règlement, ou à une affaire importante lorsque le

président le juge nécessaire; ce sommaire est rédigé par un auditeur, par un maître des requêtes ou par un conseiller présent à la séance, choisis par le président (*Décret du 2 août 1879, art. 30*). Après l'admission du projet, il est renvoyé au ministre compétent qui peut prendre trois partis :

1° Le soumettre purement et simplement à la signature du Président de la République;

2° Le soumettre à la signature du président en lui proposant quelques modifications que le président peut admettre sans renvoyer le projet au Conseil d'Etat;

3° Demander au Conseil une nouvelle délibération sur le projet; mais la plupart du temps, le décret est signé par le président tel qu'il est sorti du Conseil d'Etat. (*Pandectes françaises, Répertoire V° Conseil d'Etat n° 523.*)

Il convient maintenant de remarquer que la procédure devant l'Assemblée générale en Grèce diffère totalement de la procédure devant l'Assemblée générale en France; et il ne pourrait en être autrement, l'Assemblée générale en Grèce ne s'occupant que des affaires provenant des sections; quelles sont ces affaires ? Elles sont surtout de nature contentieuse, il en est très peu de caractère administratif, donc les attributions administratives de l'Assemblée générale sont très réduites.

En France, l'Assemblée générale ne s'occupe que d'affaires administratives et joue un rôle consultatif.

En raison de cette différence d'attributions de l'Assemblée générale dans les deux pays, la procédure employée devait donc également profondément différer.

Le législateur grec ne pouvait pas imiter non plus la procédure devant l'Assemblée publique du contentieux en France, car celle-ci possède des attributions purement contentieuses, tandis que l'Assemblée générale du Conseil d'Etat hellène possède des attributions à la fois contentieuses et administratives.

CONCLUSION

Nous avons, dans cette longue biographie du Conseil d'Etat grec, assisté aux convulsions de cette institution et nous le voyons aujourd'hui guéri, rétabli, grâce à cette transfusion d'éléments empruntés au Conseil d'Etat français.

Il nous faut donc maintenant faire le point et voir où l'institution actuelle du Conseil d'Etat grec est arrivée et si, maintenant qu'il est remorqué par le Conseil d'Etat français, il ne risque plus de rompre les amarres et de repartir à la dérive.

C'est dire qu'il nous faut maintenant préciser la position du Conseil d'Etat grec par rapport au chemin parcouru et fixer sa position par rapport au remorqueur français, qu'il s'est donné.

En 1833 l'institution part majestueusement avec sa double attribution de corps consultatif et de tribunal administratif, poussé par les événements politiques; mais ceux-ci se précipitent et le Conseil d'Etat est aboli, pour renaître en 1864, simple corps consultatif, bientôt anéanti à son tour, semblable à un voilier qui quitte le port, poussé par un vent favorable, qui se transforme bientôt en tempête, est submergé, puis continue encore sa route privé de l'un de ses mâts, pour couler sans espoir.

Mais en 1911, on le renfloue et on le reconstruit sur des plans français. Ce n'est en effet qu'à partir de cette date que les reconstruteurs du Conseil d'Etat grec proclament l'inspiration française de leur œuvre.

Mais l'imitation ne fut guère aussi fidèle que l'on aurait pu l'espérer.

En effet, si, au début de sa reconstitution sur le modèle du Conseil d'Etat français, le Conseil d'Etat hellénique a eu le double rôle de corps consultatif et de juridiction administrative, en 1928, il ressort encore démembré de la nouvelle tourmente, n'ayant plus qu'une fonction juridictionnelle, et ne préparant les règlements que d'une façon tout à fait secondaire.

De plus, même dans sa fonction juridictionnelle l'actuel Conseil d'Etat hellène, s'il est en principe la réplique de la grande juridiction administrative française, diffère cependant profondément de cette dernière par son organisation et même, chose plus grave, par sa compétence.

En effet, il est tout à fait curieux de remarquer que dans la Constitution du 3 juin 1927 on ait posé le principe d'une compétence calquée sur les formules générales de la loi française, alors que si l'on regarde les choses de plus près l'on s'aperçoit que la Grèce ignore totalement le contentieux de pleine juridiction et dans les textes qui fixent la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat on parle des cas d'appel, lorsqu'en réalité ces cas se réduisent en un seul que l'on découvre péniblement dans des textes, dont la vie actuelle est même encore discutable.

Au point de vue de l'organisation, mêmes divergences avec la loi française : par exemple, alors que la pépinière des Conseillers d'Etat est en France le personnel d'auditeurs recrutés au concours et que ce n'est qu'exceptionnellement que l'on recrute des maîtres des requêtes parmi des personnages ayant exercé des fonctions publiques pendant un certain temps, la Grèce n'institue que très tardivement dans sa législation le recrutement au concours et ouvre toutes grandes les portes du Conseil d'Etat aux fonctionnaires les plus divers et fait une place d'honneur, à juste titre, aux professeurs des Facultés de Droit.

Quant à la procédure aucune imitation de la loi française n'est même alléguée, la procédure du Conseil d'Etat grec n'est réglementée dans ses grandes lignes par aucun texte; elle suit en principe les règles de la procédure civile.

Ces divergences au premier abord anormales et inexplicables ne sont en réalité que le résultat de l'évolution par laquelle est passé le Conseil d'Etat hellénique, avant d'arriver à sa forme actuelle.

Sa compétence boîteuse est toujours étriquée s'explique par ce fait que les circonstances historiques n'ont jamais permis jusqu'ici de faire de cette institution un ensemble harmonieux et bien charpenté et un organisme ayant un rôle répondant absolument aux besoins théoriques, auxquelles doit répondre l'organisme administratif suprême de l'Etat, rôle double d'élaboration technique des lois et de contrôle juridictionnel de leur exécution par la puissance publique. Si les promoteurs

de l'Institution ont vu grand, ils ont été forcés de limiter leurs ambitions par les circonstances politiques du moment : c'est pourquoi bien qu'ayant pris le Conseil d'Etat français pour modèle le législateur de 1927-1928 n'a pas pu confier au Conseil d'Etat son rôle naturel de préparateur des lois, que l'opinion publique croyait devoir être suffisamment remplie par le Sénat, nouvellement créé.

Cette circonstance politique a conduit notamment à cette étrange contradiction de négliger l'intervention d'un organisme, comme le Conseil d'Etat, pour la préparation des lois d'intérêt général et de grandes codification, alors que l'on a éprouvé le besoin de créer tout de suite un CONSEIL ECONOMIQUE pour la préparation des lois concernant seulement la vie économique du pays, qui, malgré leur importance, ne justifie pourtant pas le soin spécial apporté à leur élaboration, alors que les autres lois sont laissées à la merci des discussions parlementaires. Cette limitation de fonctions du Conseil d'Etat n'est pas autre chose au fond qu'une survivance, dans l'âme populaire de cette méfiance que les mots « CONSEIL D'ETAT » inspiraient aux révolutionnaires de 1844 et même de nos jours l'opinion publique voit dans le Conseil d'Etat un organisme rival du Parlement et de la libre expression de la volonté populaire.

Ces conditions particulières n'existent évidemment pas en France et l'on y chercherait en vain à l'heure actuelle un adversaire acharné du Conseil d'Etat parmi ceux qui sont le plus attachés à l'idéal démocratique de la REPUBLIQUE FRANÇAISE.

En ce qui concerne l'organisation du recrutement du Conseil d'Etat le long passé du Conseil d'Etat français a permis de recruter les Conseillers au sein même du Conseil en puisant largement dans les cadres de l'auditorat, véritable apprentissage du métier de conseiller.

En Grèce, au contraire, l'instabilité de l'Institution n'a pas encore permis de trouver des générations de techniciens ayant fait toute leur carrière dans cette haute juridiction et par suite il a fallu faire appel à tous les juristes et fonctionnaires susceptibles de faire bonne figure dans le Conseil d'Etat, de personnel cependant beaucoup moins nombreux que celui du Conseil d'Etat français.

Enfin la procédure n'a pas pu comme en France prendre en Grèce une autonomie, une spécificité conforme aux exigences de la justice administrative, qui doit être simple et rapide.

Si bien que, malgré que ces différences avec la législation française en la matière pourraient s'expliquer par les conditions historiques et politiques que nous avons passées en revue, on peut se demander si le législateur grec n'a pas pris ses désirs pour des réalités et ne s'est pas mépris sur les véritables caractères du Conseil d'Etat français, qu'il voulait imiter. Il est évidemment bien terre à terre de se départir des explications que peut vous fournir la philosophie historique et politique pour mettre les différences, qui existent entre le Conseil d'Etat français et le Conseil d'Etat grec, au compte d'une mauvaise traduction faite par le législateur hellénique de la législation française.

Il n'est pas interdit cependant de faire cette hypothèse, lorsque l'on considère qu'après avoir posé les principes calqués sur des textes français, le législateur grec a complètement perdu de vue que les applications qu'il croyait en faire y étaient tout à fait étrangères et avaient un caractère purement local, comme nous l'avons vu par exemple à propos Conseil d'Etat comme juridiction d'appel.

Mais, il faut lui savoir gré d'avoir, comme beaucoup de législateurs modernes, compté sur les générations à venir pour réaliser l'œuvre, dont il a jeté les bases. Nous avons vu en effet qu'il se contente le plus souvent de prévoir que les règles qu'il pose seront mises au point et achevées par des lois ultérieures.

La tâche de l'avenir est donc particulièrement aisée, de prendre pour modèle le Conseil d'Etat français en serrant de plus en plus près l'imitation, dont le législateur de 1927-1928 a posé le principe.

En premier lieu, il faudra restituer au Conseil d'Etat sa fonction essentiellement d'organes techniques de préparation des lois.

C'est là la tâche la plus urgente et celle qui ne peut continuer à laisser indifférent le monde juridique grec surtout à un moment où il est question de procéder en Grèce à de grandes codifications, à des refontes complètes des législations civile et pénale. tâches ardues, qui seraient irrémédiablement compromises, si elles étaient laissées aux seuls hasards des débats parlementaires.

Quant à l'organisation et au recrutement, il faudra tendre de plus en plus à faire du personnel du Conseil

d'Etat un personnel spécialisé, uniquement recruté au concours et trouvant au Conseil d'Etat la possibilité d'y faire une carrière complète et d'accéder aux postes supérieurs.

Enfin, la procédure devra être simplifiée, assouplie aux exigences de la pratique administrative en faisant une plus large part à la procédure écrite et aux mémoires bien étudiées, aux dépens des inutiles palabres des débats oraux, que l'aridité et le sérieux des litiges administratifs ne comportent pas.

Ces réformes pourront être d'autant plus aisément réalisées que, d'une part, le législateur grec aura l'impossibilité de suivre la loi du moindre effort en traduisant d'une façon adéquate et en adaptant la législation française et que, d'autre part, cette amélioration de l'institution du Conseil d'Etat ne soulève pas d'objections d'ordre local et politique, qui puisse s'opposer irrémédiablement à leur réalisation.

En imitant le législateur français, le législateur grec n'aura rien à perdre, au point de vue de son amour-propre, et son pays aura tout à y gagner au point de vue de son progrès juridique.

Vu, le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,

MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

